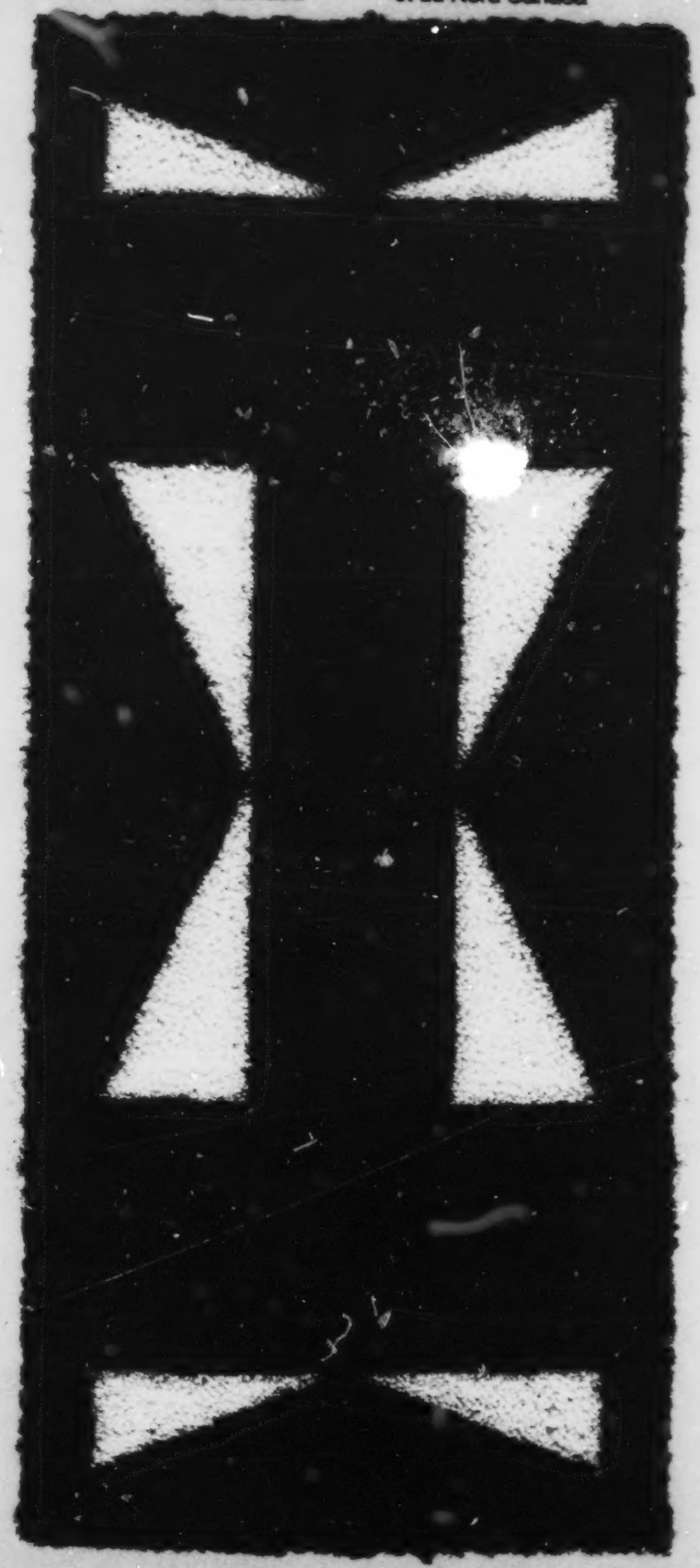
Indian and Northern Affairs Canada

Affaires indiennes et du Nord Canada



Introduction to Real Property Taxation on Reserve

Indian Taxation Advisory Board

Canada

Introduction to Real Property Taxation on Reserve

Indian Taxation Advisory Board

93-02717/

Published under the authority of the
Hon. Tom Siddon, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and Northern Development,
Ottawa, 1990.

QS-5260-000-BB-A1
Cataloque No. R72-213/1990
ISBN 0-662-57320-X

® Minister of Suply and Services Canada

Table of Contents

Introduction 5

Part One 7

A. The Effects of Bill C-115 7
1. Clarifying the Legal Status of Conditionally Surrendered Land 9
2. Extending the Reach of Taxation By-Law Powers 9
3. The Section 87 Property Tax Exemption 10

B. Real Property Taxation 12
1. The Purpose of Real Property Taxation 12
2. The Use of Property Taxation on Reserves 12
3. The Basic Elements of a Property Tax 13
3.1 Determining Property Tax Rates 13
3.2 Assessing Property Values 14
4. Variations of Property-based Taxation 16
4.1 Local Improvement Taxes 16
4.2 Business Taxes 16

C By-Laws Generally 18

D. Taxation By-Laws 19
1. Drafting: Observing Limits and Requirements 20
2. Passing and Amending Taxation By-Laws 21

E. Appeals in Respect of Assessments 23

Part Two 27

A. Introduction 27

B. Activities of the Indian Taxation Advisory Board 28
1. Policy 28
2. Relationship with First Nations/Bands 28
3. Relationship to the Minister 29
4. Relationship with other Jurisdictions 29
5. Relationship with Taxpayers 30
6. Review and Analysis 30

C. The Indian Taxation Secretariat 31

D. The By-Law Approval Process 32

Appendix:
Criteria of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations 33

Notes 34

Introduction

This booklet has been produced by the Indian Taxation Advisory Board to provide a basic introduction to property taxation under the *Indian Act* primarily for the benefit of first nations/bands who are contemplating the use of their taxation powers.

In Part I, the essential elements of property taxation are outlined, including its basic purposes, property assessment, the calculation of rates, different types of taxation and the important aspect of appeals.

The new provisions of the *Indian Act* included in Bill C-115 (June 1988) as well as the nature and the requirements of taxation by-laws are explained.

In Part II, the new Indian Taxation Advisory Board is introduced and its role and mandate are described. The process for by-law approval is laid out, with particular attention to the benefit of interaction between first nations/bands and the Board prior to the passage of a by-law. A schedule for the by-law approval process is provided.

As a result of the 1988 amendments to the *indian Act*, first nation/band taxation powers have been significantly extended and strengthened. In particular, for the first time since 1884 these powers clearly and explicitly apply to non-Indian interests, including leaseholds on reserves and designated (formerly conditionally surrendered) lands.

Many first nations/bands are now examining the prospect of using these new powers. This booklet should assist Councils in their deliberations. Not all first nations/bands may need or want to adopt taxation by-laws. The potential tax base may not be significant, or the cost and trouble involved may not justify the returns. Negotiated agreements with potential taxpayers or service charges may be more effective.

First nations/bands who are interested should find that this booklet gives an idea of what establishing a new taxation regime would involve.

It is quite apparent that establishing a tax system is a major undertaking. For this reason, the government has created the Indian Taxation Advisory Board and the Indian Taxation Secretariat. The Board is a novel approach to administration under the *Indian Act*. It is the first Indian-controlled administrative board to be involved in the exercise of decision-making powers under the *Act*. Its task is to facilitate the use of taxation by-laws by: providing advice and assistance to first nations/bands; mediating as needed with affected parties including other governments; and making formal recommendations to the Minister on the approval of by-laws giving them force of law.

This booklet was written primarily to inform first nation/band councils about real property taxation under Section 83 of the *Indian Act*. It is worth noting, however, that the by-law powers under Section 83 are not themselves explicitly restricted to "real property taxation" but encompass "land, or interests in land, in the reserve,

or rights to occupy, possess or use land in the reserve". Real property taxation, in the sense of *ad valorem* taxation, is based on an assessment of the value of land and buildings or other improvements attached to the land. Because each taxpayer is taxed an amount based on the value of his/her land based holdings, this form of taxation makes a determined effort to meet the principle of fairness. But there are other methods of calculating and assessing taxation of land or land use which can also be fair and which could also be authorized under Section 83. In such alternative methods, the assessment upon which the tax is based may not necessarily relate to the value of the real property but might involve other measurable units. This booklet touches on such alternative approaches only in passing. Furthermore, councils have a broad power under paragraph 83(1)(f) for "the raising of money from band members to support band projects", and this is not dealt with in this booklet.

Readers are reminded that this publication is only a general guide to understanding *Indian Act* property taxation. For greater certainty, the *Indian Act*, and any corresponding regulations or officially adopted guidelines, as well as legal counsel, should be consulted.

Anyone requiring further information on first nation/band property taxation is invited to contact the Indian Taxation Advisory Board. Comments and suggestions for improving this booklet are always welcomed.

The address of the Indian Taxation Advisory Board is:

Indian Taxation Advisory Board
Les Terrasses de la Chaudière
10 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H4

Part One

A. The Effect of Bill C-115

The power of first nation/band councils to levy taxes on real property has existed for more than a century. In 1884, Parliament passed the *Indian Advancement Act*. Sir John A. MacDonald, the Prime Minister, explained to Parliament that the *Act* was intended to develop Indian interest in, and responsibility for, self-government.[1] This legislation gave councils the power, among others, to levy taxes on the real property of Indians on the reserve.[2]

Indian Act power to tax real property interests on reserves, therefore, is not new. However, first nations/bands did not begin making by-laws to raise money by assessment and taxation of interests in reserve land until the 1970s. And, since then, only a handful have exercised their property taxation powers. Furthermore, a truly effective legal basis for these powers has been clearly delineated only since June 1988, by ***An Act to Amend the Indian Act (designated lands)*** initiated by Chief Clarence Jules and the Council of the Kamloops Indian Band.

The "Kamloops" amendment evolved as a solution to a problem that developed when the Kamloops Indian Band set up an industrial park on its conditionally surrendered land. Through a "surrender", rights to land in the reserve are conferred on Her Majesty (i.e. the federal government) to enable the government to permit possession of it, by sale or lease, to non-Indians. In developing the industrial park, the Kamloops Band was required to "conditionally surrender" that portion of its reserve so that the land could be leased to non-Indians. The Band paid the costs of developing the land

and providing basic services such as roads, water and sanitation to park tenants, even though the Province of British Columbia, exercising its provincial taxing powers, was imposing property taxes at the same time on the non-Indians tenants of the park.

Generally, property taxes are levied to finance the types of basic services the Kamloops Band was providing here. However, since the Province did not have to provide such services on the conditionally surrendered land, the Band had to impose substantial service charges on park residents to finance the services. Needless to say, the added financial burden on park residents to pay both provincial property taxes and Band services charges made it more difficult for the Band to compete with other industrial parks for tenants.

After many years, the Kamloops Band concluded in the early 1980s that it should assert its own power to levy taxes. In attempting to do so, however, the inadequacies of the *Indian Act* became apparent, specifically respecting the apparently limited reach of council by-law powers with regard to conditionally surrendered lands. In 1984, a court decision distinguished between reserve lands and conditionally surrendered lands *(Leonard v. R. in Right of British Columbia* (1984), 52 B.C.L.R. 389, C.A.). It seemed then possible that the pre-amendment version of Section 83 of the Act – which provide band taxation powers – applied to "reserve" land exclusive of conditionally surrendered land.

In addition, other powers of the band council related to local taxation might also have excluded conditionally surrendered land. For example, subsection 81(1) paragraphs (f)(g) and (h) of the Act give councils the authority to make by-laws pertaining to the construction and maintenance of roads, bridges and other local works, the zoning of land, and the regulation of building, repair and construction. However, all of these powers might only have been exercised on the "reserve".

The Kamloops Band therefore concluded that to be able to exercise its property taxing authority and to zone and regulate the land it had developed for the industrial park, the definition of "reserve" in the *Indian Act* would have to be broadened to include conditionally surrendered lands. Consequently, Chief Clarence (Manny) Jules of the Kamloops Band wrote to all chiefs seeking support for an *Indian Act* amendment, and subsequently approached the federal government in the spring of 1985 with a specific proposal. The government reacted to the Band's suggestion with strong support. The Band's proposal ultimately became *An Act to Amend the Indian Act (designated lands)*, and after three years of extensive consultation and development, Parliament passed the amendment into law. The main effects of the amendment with respect to taxation are discussed under three headings below.

1. Clarifying the Legal Status of Conditionally Surrendered Land

In the past, courts faced with the question of whether conditionally surrendered land fell within the federal or provincial scope of constitutional powers decided that land conditionally surrendered for lease remained "land reserved for Indians" and, thus, fell under federal jurisdiction as set out in subsection 91(24) of the *Constitution Act 1867*. As a consequence, provincial laws or by-laws of municipalities which were land-related proved to be *ultra vires* on reserves or conditionally surrendered land, with the exception of provincial or municipal property taxation by-laws pertaining to non-Indian property interests.[3]

Yet, by-law making powers conferred by the *Indian Act*, before the Kamloops amendment, applied explicitly only to the "reserve"; and it was doubtful they would extend to "conditionally surrendered lands". The definition of "reserve" and references to reserves in the *Act* were presumed not to include "surrendered lands" because it was a separately defined term in the *Act*.

Evidently, a legislative gap existed. Given the definitions of "reserve" and "surrendered lands" contained in the *Indian Act* and the jurisdictional boundaries placed on band councils by the *Act*, and provincial governments by the *Constitution*, no body except Parliament could make laws to control the planning and development of conditionally surrendered lands before Bill C-115 was enacted.

The new definition of "reserve" incorporated in the *Indian Act* though C-115 bridges this gap. The old definition of "reserve" is retained but "reserve" now includes "designated lands" except in certain enumerated sections.

"Designated lands" is a new term coined to distinguish 'non-absolutely' from 'absolutely' surrendered lands. The distinction was necessary to avoid confusing these two types of surrender. When a surrender is "less than absolute" (i.e., there is *no intended sale* of the land) then the "reserve" status of the land is not given up.

It is now clearly indicated in the Act that land set aside for leasing remains within the definition of "reserve". Such land, therefore, remains subject to council by-laws and federal regulatory jurisdiction.

2. Extending the Reach of Taxation By-Law Powers

The pre-amendment wording of subsection 83(1)(a) conferred the power on councils to make money by-laws related to the "assessment and taxation of *interests in land in the reserve of persons lawfully in possession thereof*". This language possibly may have been interpreted as referring only to Indian persons in possession of land within the Indian land tenure system, and not to non-Indian interests. Under the amended wording of Section 83, "land, or interests in land . . . including rights to occupy, possess or use" reserve land (including designated land) is subject to band taxation. Thus, for the first time, councils have clear

and explicit powers to tax non-Indian interests in reserve lands.

Furthermore, the requirement was removed that first nations/bands be declared by the Governor-in-Council to have reached "an advanced stage of development" before making by-laws under Section 83. This provision was paternalistic and clearly offensive to Indian people. Moreover, it served no useful purpose since "advanced stage" was not defined in the *Act*. All first nations/bands can now exercise powers under Section 83.

Accompanying the newly extended taxing powers are new powers to enforce the payment of taxes and to collect interest on overdue taxes. As in the previous version of Section 83, any expenditure of money that has been raised using these new taxation powers must be authorized under a council by-law.

Measures, to ensure taxation powers are exercised with fairness, are also now incorporated in Section 83. Appeal procedures for assessments made under the authority of a taxation by-law must be included in the same by-law. This requirement is particularly important in that non-Indian leaseholders of Indian land will be unable to vote in first nation/band elections. Therefore, more than usual, they will rely on non-political avenues, like independent appeal mechanisms, to protect their interests.

Finally, new provisions in Section 83 deal with the regulation of taxation by-law making powers and the Minister's role in by-law approval. The Governor-in-Council has the power to make regulations respecting by-law making powers. This power permits basic standards to be developed, over time, for making and approving taxation by-laws under Section 83. Regulations can ensure consistency and help streamline the process. To develop regulations, the government will rely on advice from the Indian Taxation Advisory Board.

The Minister is responsible for reviewing taxation by-laws and approving them, in whole or in part. The Minister has discretion to approve or not approve such by-laws; however, in making this decision, the Minister will take into account advice from the Indian Taxation Advisory Board. The Board and the by-law approval process are described in Part Two below.

3. The Section 87 Property Tax Exemption

Section 87 of the *Indian Act*, which exempts the interest of an Indian or a band in reserve or surrendered lands from taxation, was not altered by Bill C-115. Section 87 remains subject to Section 83.

This means, in effect, that councils may choose to tax Indian interests in land on the reserve. Such interests could make up a substantial portion of the tax base and if, councils did opt to tax these interests in addition to non-Indian interests, their by-laws may be less likely to appear discriminatory or inequitable.

Councils may wish to seek the advice of the Board, independent tax experts and legal counsel on this potentially controversial matter.

B. Real Property Taxation

1. The Purpose of Real Property Taxation

Property taxes are a major source of revenue for local governments. In fact, their single most important source of revenue is normally real property taxation, including special property-based taxes such as business taxes. "These taxes have accounted for 35–40 percent of local government revenues since the early 1970s. Before that, they had provided up to half of municipal revenues".[4]

Other sources of local government revenue usually include licences and permit fees, receipts from fines and penalties, investment income, grants and transfer payments. In most cases, property taxes in Canada are imposed to cover the costs of local government that are not met from other revenue sources or transfers from federal and provincial governments.

Property taxes are the main source of funding for the provision of local services, such as roads, water, sewage, sanitation, snow removal, fire and police protection, building and plans inspection. As a result, property taxes commonly are perceived as taxes paid for the benefit of using local government services. These taxes represent "a way of proportioning the net costs of local government among all taxpayers on the basis of wealth as measured by their assessed property value".[5]

Property taxes have always been considered a stable revenue base and fair if they are based on accurate assessments of the real value of property.

2. The Use of Real Property Taxation on Reserves

In the case of first nation/band councils, many of the costs associated with providing services on the reserve are covered by federal program fund transfers and contributions. However, federal funds do not cover all such costs. For example, they do not provide for the servicing costs associated with developing Indian land for lease to non-Indians. To cover non-federally funded costs, first nations/bands need to develop other sources of revenue. Councils now have the option available to finance the provision of local services by taxing real property within their jurisdictions.

Over the years, many bands have funded certain local services through service charges. An advantage of property taxation over service charges is that, besides covering costs related to services that are directly delivered, such as garbage collection and water, property taxes can also cover the general costs of local administration, such as planning, zoning, regulating, inspecting and licensing. Taxes can also be used more effectively to cover costs of building, upgrading physical infrastructure, and for other purposes of common benefit.

For a property tax system to be viable it must be cost effective. In other words, the cost of setting up and running the system must be well-absorbed by the revenue which the

system generates. Administering a property tax system – making assessments, providing appeal mechanisms, collecting taxes, enforcing payments – can be expensive. When councils contemplate introducing property taxation, the revenue they anticipate must cover not only the cost of local services but also the costs of setting up and running their property taxation system. Cooperative arrangements with existing property tax systems can help to keep costs down. Bands may also wish to explore alternative approaches to tax assessment apart from property valuation, which may be fair while also being simpler to administer. Therefore, before councils begin to exercise their taxation by-law making powers, they will have to satisfy themselves that instituting a band property taxation system will be cost effective.

3. The Basic Elements of a Property Tax

The revenue that can be generated from property taxation depends directly on the two main components of a property tax: the tax base and the tax rate. In an "ad valorem" system, the tax base is the assessed value of the real property upon which the tax is levied. Land and buildings are always included in a property tax base. Whether machinery and equipment affixed to real property is included may depend upon how the definition of taxable property is expressed in the governing legislation, in this case a by-law.

Rates of taxation are applied to the assessed value of a taxpayer's property to arrive at the quantum of tax owed. The manner in which rates are calculated and applied is explained below.

3.1 Determining Property Tax Rates

The method normally used to calculate property tax rates differs from approaches used to set other tax rates. The primary objective and basis for property taxation by local governments is the maintenance of a balanced budget. Accordingly, the governing principle is that any shortfall between expenditures and other revenue in a given year must be covered by taxation revenue raised for that same year.

To meet the goal of spending only what it has, a local government must set a suitable tax rate. First, it estimates the amount of tax revenue it requires to cover expenditures for the next fiscal year after subtracting all other sources of revenue. Then, the total tax revenue required is divided by the total assessed value of taxable property in the tax area. The resulting figure is multiplied by 1,000 and is called the mill rate. The mill rate, simply put, is the amount of tax payable for each dollar of assessed value expressed to the third decimal place.

Translated into an equation, the mill rate calculation is as follows:

Total tax revenue required / Total taxable assessment x 1,000 = Mill rate

Individual property taxes owing are arrived at by multiplying the assessed value of the taxpayer's real property by the mill rate. Expressed as an equation, the calculation reads as follows:

Assessed value x Mill rate = Tax owed

For example, on a property with an assessed value of $5,000.00, when the mill rate is 12 mills (i.e. $0.012 or 1.2 cents tax for each dollar of assessed value), the taxed owed is $60 ($5,000 x 0.012).

In some jurisdictions, tax rates are not determined using the mill rate formula. Instead, the tax rate is levied as a percentage of the assessed property value. The percentage is set out by statute and can vary for different types of real property. For example, rural and forest lands could be taxed at a rate of one per cent of their assessed value and farmlands at a rate of one-half per cent of their assessed value.

Councils electing to institute a property taxation system will have to decide what method they wish to employ to determine the property tax rates in their jurisdiction. In so doing, they may find it useful to study the methods used in neighbouring jurisdictions and decide whether these approaches can be adopted.

Councils will also have to decide whether they wish to use a uniform rate for every type of property or a multiple rate that varies depending on the category of property assessed. A multiple rate would permit prescribed classes of property, such as residential, industrial and farmland, to be taxed at different rates. For example, the industrial rate could be higher than the residential rate, based on the theory that industry can afford a greater tax burden than an individual taxpayer. It is generally considered good practice to limit the different rate categories to a small number.

In making decisions on setting tax rates, councils may wish to consult the Board and independent tax experts for advice.

3.2 Assessing Property Values

Assessment of property values is the heart of all property taxation systems. Without sound and reliable assessment procedures, a property taxation system is unlikely to be fair. Property tax is a tax on real value, and assessment determines what that real property value is.

So, what is assessment? Assessment is the process whereby the local tax base, made up of real property and interests therein, is appraised for the purposes of local taxation. A leading Canadian tax expert has defined property

assessment as follows: "It is the official act of discovering, listing and valuing property by appointed assessors or appraisers. The result of an assessment determines which properties will provide the base for local tax levies and the share of taxation that each property owner will bear".[6]

The biggest problem facing local governments taxing real property is obtaining accurate assessments. To avoid uneven or unfair assessments, the assessment system used by a taxing government must be detailed and comprehensive, be applied uniformly, and be open and able to stand up to public scrutiny. In otherwords, "the purpose of an assessment process must be to provide an equitable means of valuing property, so that the resulting property taxes may be levied and distributed as fairly or evenly as possible".[7]

In referring to provincial/municipal property tax systems, some experts have proposed that the following criteria be adhered to in order to set up an equitable assessment system:

(a) real property must be assessed whether taxable or not [i.e., whether or not exempted from taxation];
(b) real property must be assessed at current market value;
(c) assessments should be made by trained, experienced personnel working for a central agency which has direct and complete responsibility for all assessment within a province;
(d) the assessment function must be organized in such a way that assessors become familiar with local real estate markets; and
(e) property owners must be given ready access to pertinent assessment information and appeal bodies.[8]

It is also a general principle that all properties should be reassessed at regular intervals, preferably less than every five years.

Councils involved in developing a property assessment mechanisms may find the above criteria useful as guidelines for establishing equitable systems.

Councils may also find it useful to compare the assessment procedures employed in various provinces or American states, before establishing their own processes. The system for assessment of real property varies from jurisdiction to jurisdiction.

Councils may find it most cost effective to "buy" a tax assessment service from surrounding provincial or municipal systems. Or it may be possible to work out collaborative arrangements with these existing systems, for example, providing for training of Indian assessors, while using the basic approach of the existing assessment system.

Local governments in every province assess property at its "actual", "real", "fair" or "market" value. These terms all convey the same meaning: the amount that real estate might be expected to be sold for in the open market by a willing seller to a willing buyer, if it were sold at the date of assessment. However, the market value system is difficult to apply to unusual properties such as large factories or public

utilities. Special assessment procedures have been developed for these situations.

Despite this uniform starting point, variations in the total taxable property will occur in different assessment areas depending on what specific types of property qualify for tax exemption under each system. Certain properties are exempted under almost all property taxation systems. They include property owned and occupied by: federal, provincial or local governments; schools, colleges and universities; churches and cemeteries; public hospitals; charitable organizations; and agricultural societies. It would be consistent with this approach, for example, for first nations/bands to also exempt property that belonged to the first nation/band itself, or is held by members in common.

Differences in total taxable assessments also arise as a result of the following factors: varying statutory definitions of what constitutes "real property", differences in the time periods between assessments, and adherence to differing systems of valuation in each jurisdiction.

4. Variations of Property-based Taxation

4.1 Local Improvement Taxes

Property tax systems also differ across Canada according to the special property-based taxes that local governments impose in addition to their general property taxation systems. For example, all provinces permit various forms of special assessments to be imposed by local governments. These assessments cover charges related to the costs of specific local improvements such as sidewalks and street lighting. Special improvement costs are usually recovered by dividing the total costs proportionately among individual properties, based on the frontage of the property benefiting from the improvement.

4.2 Business Taxes

Another special, property-based local tax is the business tax. Business taxes are not levied in all provinces, but where they are they constitute the second largest source of tax revenue for local governments.[9]

Business taxes are levied on the occupier of property rather than on the owner. Therefore, taxes are related to the use or occupation of the property for business purposes. Also, they are normally a personal tax, meaning that every occupier assessed for business taxes is personally liable for the payment of the tax and the assessed tax does not constitute a charge upon the land occupied or used for the business.

The property base upon which business values are assessed varies from province to province, but generally the business value assessment is derived either from a percentage of the assessed value of the property occupied by the business or from a percentage of the gross annual rental value of the business property. A tax rate is then applied to the assessed business value to arrive at the amount of business tax owed

by the occupant. In Ontario, for example, the business tax rate used is the same rate that is used to calculate commercial property taxation. Described in terms of an equation, the business tax calculation reads as follows:

Assessed business value x Business tax rate
= Business tax owed

Section 83 of the *Indian Act* provides band councils with the authority to make taxation by-laws related to reserve land or interests in reserve land, including rights to *occupy*, possess or *use* land in the reserve. This broad wording suggests the potential exists for bands to make by-laws providing for business assessments and business taxes.

C. By-Laws Generally

A by-law is a law made for specific local purposes by authorized representatives of a local government and it takes effect within the jurisdiction of that government. Therefore, a by-law is a form of legislation.

The power to enact legislation can be delegated by the Parliament of Canada, or a Provincial Legislature, by enacting a law which assigns part of its law-making powers to another authority.[10]

In the federal sphere, Parliament has delegated part of its law-making powers under Section 91(24) of the *Constitution Act 1867* to band councils by enacting Sections 81, 83 and 85.1 of the *Indian Act* which provide councils with the authority to make specific types of by-laws. Section 81 lists over 20 purposes for which councils can make by-laws and Section 83 authorizes councils to make money by-laws for local purposes.

A first nation/band council by-law is a law that applies on the reserve. It is just as much a law as any law passed by the federal or provincial governments. All persons to whom the by-law applies, whether they are first nation/band members or not, and whether they support it or not, are bound by that law.

By choosing to exercise the authority to make by-laws, a first nation/band council automatically assumes the responsibilities associated with law-making. Therefore, a council is responsible for identifying the contents of a by-law, having the by-law drafted, getting it passed, making any necessary amendments, seeing to its enforcement and, if challenged, defending it before the courts.

D. Taxation By-Laws

As a result of the Bill C-115, councils clearly now are able to use their Section 83 by-law making powers to establish effective property taxation systems on reserves. Though the systems which bands set up will vary, their objectives are likely to be quite similar. These will include:

(a) Providing the first nation/band with a legislative framework for taxing and developing its land as part of an overall goal of achieving local autonomy, economic self-reliance and self-government.

(b) Encouraging the development of reserve lands by providing occupiers of Indian lands with a legally-based system for contributing to local servicing costs; and ensuring such a system is fair, affordable, consistently applied, accountable and appealable to an impartial authority.

(c) Providing the first nation/band with an effective means for developing new, flexible and stable sources for funding the general costs of servicing, developing and managing reserve lands.

(d) Facilitating joint planning and cost-sharing arrangements between the first nation/band and surrounding local jurisdictions (both municipal and provincial/territorial).

The key to meeting taxation objectives will be well-conceived and well-formulated taxation by-laws.

All aspects of a property taxation system will have to be incorporated in these taxation by-laws, including the basic elements of any property taxation system: assessment, appeal, collection and enforcement provisions. If councils decide to handle these areas through cooperative arrangements with other jurisdictions, they will have to reflect such arrangements in their by-laws.

Councils that passed taxation by-laws prior to 1988 borrowed a great deal from the example of existing provincial laws. Provincial laws continue to provide a good starting point for first nations/bands faced with the job of creating their own property taxation systems. However, the legislative position of councils under the *Indian Act* is substantially different from the provincial/municipal model. In addition, with this in mind, a guide to by-law development will be made available by the Indian Taxation Advisory Board.

Naturally, whatever prototypes are examined, they will have to be modified by each council to suit its own particular needs and circumstances. For instance, the various categories of property that a council decides to exempt from taxation, thus excluding such property from the tax base, may have a significant impact on the total revenue the council can generate by property taxation.

The job of making a by-law is not one to be taken lightly since the quality of a taxation by-law ultimately will affect the success of the band's property taxation system. The Indian Taxation Advisory Board has been given the mandate

to assist councils in making comprehensive and effective taxation by-laws (see Part Two). In this context, the following remarks may be useful.

1. Drafting: Observing Limits and Requirements

Since the power to make money by-laws is delegated to councils via Section 83 of the *Indian Act*, councils must stay within the limits of the *Act*, express or implied, when exercising their by-law making powers. If they do not, their by-law making activity will be "*ultra vires*", that is, beyond their legal power or authority. If a taxation by-law, for example, attempted to tax absolutely surrendered land, the by-law would be *ultra vires*.

When drafting by-laws, councils must respect any specific requirements contained in the *Indian Act*. For example, subsection 83(3) of the *Act* expressly requires a taxation by-law to provide an appeal procedure in respect of assessments made under the authority of the by-law. Subsection 83(1) requires the Minister's approval of all taxation by-laws before they can come into force. Without the inclusion of a reasonable appeal procedure in a by-law, the Minister could not approve it.

Assessment provisions are an example of provisions that are "implied", that is, are not expressly stated, by the *Act*. Inclusion of implied provisions in the by-law is as important and necessary as the express provisions. Assessment is at the heart of any property taxation system. Without specific and detailed assessment provisions, a property taxation by-law would be unworkable.

Besides observing the express or implied parameters of the *Indian Act*, a taxation by-law must be drawn up in good faith, for the general good. It must not be drafted to be used against specific individuals, or to provide for private gain.

The meaning of a by-law must be clear and unambiguous. The courts generally will refuse to enforce a by-law that contains unclear provisions. A by-law ruled unenforceable or invalid by the courts will have no legal effect. The courts have the power to decide on the legality of a by-law, if it is challenged. The fact that the Minister approved the by-law does not guarantee that the courts will find the by-law legally binding.

If the validity of a by-law provision is challenged in the courts because it does not comply with the express or implied limits of the *Indian Act*, the courts may turn to case law of a similar nature to help determine whether to strike down the entire by-law or only the problematic provision.

Experiences in the municipal by-law field indicate that the courts will invalidate those parts of a by-law of any municipality for which there is no clear (express or implied) authority in a provincial statute. Furthermore, if those parts of the by-law which are found to be invalid by the courts are so integral to the by-law that they cannot be severed from the remaining valid parts, then the entire by-law may be invalidated.

In summary, unless each important part of a band taxation by-law is clearly authorized by the *Indian Act*, the council that drafted the by-law will risk having the entire by-law struck down by the courts.

Subsection 83(5) of the *Indian Act* gives the Governor-in-Council the power to make regulations concerning the exercise of by-law making powers by bands. These regulations, if and when they are established, must be taken into account when drafting a taxation by-law. According to subsection 83(6) of the *Indian Act*, a taxation by-law will remain in force only to the extent that it is consistent with any regulations made under subsection 83(5).

The *Indian Act* does not require a specific person to be responsible for drafting by-laws. The council decides who will do the drafting. Ultimately, the council itself is responsible for what is drafted, because if the validity or interpretation of the by-law is challenged, the council will have to defend it in court.

Since taxation by-laws are important by-laws and their good quality is imperative, it is advisable for councils to hire an experienced lawyer to help formulate and draft these by-laws. Taxation by-laws drafted by laypersons, without the requisite knowledge of property taxation law and statutory interpretation, would be difficult to support in the courts if their validity or interpretation is challenged.

The likelihood of challenges is great. Since people naturally do not like to pay taxes, it is almost inevitable that they will try to challenge new tax laws to avoid property tax liability altogether or, at the very least, they will appeal the quantum (amount) of their assessments. Quantum appeals will mean that by-law assessment provisions and procedures will undergo careful scrutiny by assessment review boards and the courts.

2. Passing and Amending Taxation By-laws

The Indian Taxation Advisory Board will provide councils with advice on improving their taxation by-laws. Given the Board's significant level of involvement, councils may find it expedient to discuss drafts of proposed by-laws with the Board or its Secretariat before they officially pass the by-laws.

A by-law can only be passed with "the consent of a majority of the councillors of the band present at a meeting of the council duly convened".[11] If the Indian Taxation Advisory Board makes suggestions for changes or additions to a draft by-law, before the by-law is passed, then changes can readily be incorporated. However, once the by-law is passed by the council it can only be changed by passing a new by-law, thereby repealing or amending provisions in the former by-law.

After completing consultations with the Board over a draft by-law, a council could then prepare the version of its by-law to be voted on, and, if passed, to be submitted to the Minister for consideration.

No particular procedures are set out in the *Indian Act* or its regulations for passing or amending a taxation by-law. However, given the importance of such by-laws, councils would be wise to adopt a system for passing a taxation by-law similar to the one used in most legislatures. A by-law would be given three "readings" before it is finally passed. In other words, the council studies a by-law three times. During the process, the council examines the by-law clause by clause. In many cases, formal public notice of the by-law might be required (for example, giving notice by advertising in a newspaper) and the public could be invited to submit comments on the by-law to the council at special meetings. Under this type of procedure, all the members of the council can become well acquainted with the by-law, and public reaction to it, before it is passed.

Once passed, a by-law is not permanently etched in stone. A by-law can be amended (revised) or repealed (revoked). To amend or repeal a by-law, a new by-law must be drafted, stating that it amends or repeals the previous by-law or sections of it. An amending or repealing by-law is drafted and processed in the same way as an original by-law. A by-law can only be changed by another by-law; it cannot be changed simply by a "band council resolution".

Changes to a by-law may be initiated internally by a council when it decides the by-law needs to be brought up to date to reflect changing times, conditions or attitudes. For example, a council that originally did not provide for a business tax in its by-law may decide later to amend its by-law to include such a tax.

Changes to a by-law may also result from public pressure. First nation/band members or occupants of the reserve may try to persuade the council to make certain revisions to a by-law which they consider to be necessary.

Whether or not the need for specific detailed changes becomes apparent or is made apparent, it is good policy for a council periodically to review its taxation by-law in general. A general review will determine whether the by-law is meeting its objectives, whether it is as effective as possible, and whether it contains any flaws or loopholes that should be corrected.

E. Appeals in Respect of Assessments

Subsection 83(3) of the *Indian Act* requires taxation by-laws to provide "an appeal procedure in respect of assessments made for the purposes of taxation". A statutory right of appeal is fundamental to any tax assessment process for two reasons. First, the nature of the assessment process is such that an assessment decision is made only on the strength of an assessor's judgment, without any prior hearing providing input from the party assessed. Second, a fundamental rule of the common law relating to administrative procedures, like assessments, is that everyone has a right to a hearing where matters are involved affecting that person's liberty or property rights. This rule is derived from the principles of natural justice, which are fundamental principles of administrative law that basically ensure (i) a person's right to a hearing and (ii) that the person is heard by an impartial tribunal.

To comply with the hearing rule, while allowing assessors to make preliminary decisions without hearings, tax assessment statutes always provide appeal mechanisms for stating objections to assessments. These rights of appeal, in effect, are rights to subsequent hearings.[12] If no right of appeal were provided for by the governing statute, then under the common law the courts might well find the assessment process to be operating contrary to the principles of natural justice and particularly to be contravening the rule that gives a person the opportunity to have a hearing.

In the case of taxation of non-Indians on Indian lands, another compelling reason exists for having included a statutory right to appeal assessments in the *Indian Act*. Non-Indian leaseholders of Indian land are unable to vote in first nation/band elections and, therefore, they will rely more than usual on the adjudicative processes for appeal rather than the political processes ordinarily available for expressing dissatisfaction.

The *Indian Act* does not detail the types of appeal processes that councils should establish in their taxation by-laws. However, whatever appeal mechanisms are put in place they will have to adhere to the principles of natural justice, since, as mentioned above, the appeal is in effect a subsequent hearing.

Since natural justice supports a person's right to a hearing by an impartial tribunal, the complainant (who usually will be the party assessed) must be afforded the opportunity to have his complaint heard. In other words, he must be given a chance to state his reasons for objecting to the assessment. Secondly, the complainant must be given the right to have his objection heard by an unbiased tribunal.

Writing on the subject of bias, a leading authority on administrative law explained: "The common-law . . . disqualifies a judge, magistrate or independent arbitrator from adjudicating whenever circumstances point to a real

likelihood that he will have a bias, by which is meant 'an operative prejudice, whether conscious or unconscious', in relation to a party or an issue before him. Members of appeal tribunals determining tax assessments . . . fall into the same category [as judges, magistrates and arbitrators]".[13]

To be considered free of bias, members of an assessment appeal body would have to have no material interest in the outcome of the assessment and they would also have to have no apparent, even if not actual, predisposition to a certain outcome and they must not have had any involvement in a preliminary stage of the assessment.

Two avenues of appeal have been created in provincial/municipal jurisdictions to deal with tax assessment complaints. The first route is administrative, the second is judicial. The administrative route involves recourse by the complainant to a special board, council or tribunal charged with the responsibility of hearing assessment grievances. The judicial route, on the other hand, provides a party with access to the court system.

Generally, an appeal before a board or tribunal is preferred over court proceedings for the following reasons:

> *. . . because [a tribunal's] members will have (or will soon acquire) specialized knowledge of the subject-matter, because it will be more informal in its trappings and procedure, because it may be better at finding facts, applying flexible standards and exercising discretionary powers, and because it may be cheaper, more accessible and more expeditious than the High Court.*[14]

Despite the advantages of tribunal processes, certain complex legal questions need to be settled by the courts. Thus, multi-levelled appeal systems, involving administrative bodies and the courts, have evolved in jurisdictions where property assessment is carried out.

Appeal systems vary from province to province according to the design of the governing statute. By referring to the various provincial assessment statutes, examples can be found of the types of appeal mechanisms which have been established.

For the purposes of illustration, the *Ontario Assessment Act* creates the following system of appeal. First, at the preliminary administrative appeal level, any person may complain in writing to the Assessment Review Board that he or another person (1) was assessed too high or too low; (2) was wrongly placed on or omitted from the roll as a public or separate school supporter.[15] At the next level of administrative appeal, an appeal to the Ontario Municipal Board can be made regarding any decision of the Assessment Review Board carried out at the first level. The Ontario Municipal Board appeal shall be by way of a new trial.[16] (It should be noted that the Indian Taxation Advisory Board is *not* an appeal body or municipal board.)

A decision of the Ontario Municipal Board, that involves a question of law (as opposed to a question of fact) can be appealed to the Divisional Court, with the permission of

that Court.[17] This appeal mechanism places the appellant in the judicial channel of appeal.

A person can also enter the judicial channel directly, avoiding the administrative route, by applying to the Ontario Supreme Court or the County Court to have any question relating to the assessment determined. However, questions of omission from, or placement on, the roll or questions of over or under valuation, which are the initial responsibility of the Assessment Review Board, will not be considered by applying directly to the court; they can only reach the court via the administrative appeal route.[18]

The above example illustrates the inter-relatedness of the administrative and judicial appeal systems. Councils faced with establishing an appeal procedure for assessments made under their authority must consider how many levels of administrative appeal will be needed, whether they can use existing mechanisms (such as a province's assessment review board or municipal board) at certain levels to avoid the high costs of establishing a totally separate, multi-level appeal system and, finally, how they will link their administrative appeal system to the federal court system to provide a judicial avenue of appeal.

Part Two

A. Introduction

In January 1989, the Minister of Indian Affairs and Northern Development established the Indian Taxation Advisory Board to review all taxation by-laws and to make recommendations as to their approval.

This Board is comprised of 10 members, the majority of whom are Indians, and all of whom possess knowledge and experience in areas such as Indian government, inter-governmental relations, property taxation, reserve land development, the provision of government services, and other related areas. A variety of perspectives are represented on the Board in recognition of the wide ranging implications of a new system of Indian taxation. The Board was not created by Bill C-115 or any other Act of Parliament. Instead, it is an administrative body appointed by the Minister of Indian Affairs to assist in carrying out his responsibilities related to Section 83 of the *Indian Act*.

The Board is concerned primarily with facilitating the establishment of high quality band property taxation systems. It will examine and advise on taxation by-laws in their overall context, including their effects on other taxing jurisdictions and on ratepayer interests. Since property taxation by first nations/bands is a new and complex undertaking, the Board will also provide advice and guidelines to first nation/band councils.

B. Activities of the Indian Taxation Advisory Board

The Minister of Indian Affairs and Northern Development has established the following as the Mandate and Activities of the Indian Taxation Advisory Board.

The Activities of the Indian Taxation Advisory Board will be carried out with the support or through the agency of the Indian Taxation Secretariat.

1. Policy

Mandate Statement

To advise the Minister on policy issues relating to the taxation powers of Indian first nations/ bands exercised pursuant to Section 83 of the *Indian Act*, including the relationship of tax rates and revenues to expenditures, and on any related matter put to it by the Minister.

Activities

1.1 The Board will develop policy guidelines to govern its own recommendations to the Minister.

1.2 The Board will make recommendations on regulations or amendments to regulations for ultimate approval by the Governor-in-Council.

1.3 In developing particular policies, the Board will consult with Indian bands and organizations as well as solicit views of provincial and municipal authorities and other interested parties.

1.4 The Board will initiate recommendations on policies to the Minister. (*Note:* procedures to implement by-laws should be as simple and streamlined as possible.)

2. Relationship with First Nations/Bands

Mandate Statement

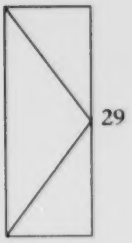
To keep first nations/bands informed of the activities, policies and decisions of the Board; upon receipt of a proposed by-law to consult with the first nation/band on improvements to the by-law and provide technical input and advice; and to enable first nations/bands to have full input into the by-law analysis and approval process.

Activities

2.1 The Board will provide information and advice on models for by-laws, technical matters, inter-jurisdictional arrangements, appeal procedures, etc., and generally be available to first nations/bands seeking advice on the development of taxation by-laws.

2.2 The Board will provide first nations/bands with guidelines, policies, regulations or decisions relating to taxation by-laws.

2.3 First nation/band council members will be given the opportunity to meet with the Board to discuss by-laws



during the course of their development; and, where possible, the Board will solicit opinions from first nations/bands about goals, options and objectives of particular by-laws.

2.4 The Board may sponsor and promote consultations between first nations/bands and other jurisdictions and parties affected by proposed by-laws.

3. Relationship to the Minister

Mandate Statement

To make recommendations to the Minister relating to individual by-laws by examining all such taxation by-laws submitted with a view to the following principles: equity, natural justice, comprehensiveness and conformity with enabling legislation to assess the local impact of by-laws for the information of the Minister.

Activities

3.1 Each by-law submitted to the Minister by a first nation/band will be transmitted to the Board with an analysis and recommendation prepared by the Secretariat, including a synopsis of advice from the Department of Justice if necessary.

3.2 In conformity with the mandate of 3.0, the Board shall make its recommendations to the Minister concerning the passage of the by-law, including the Board's comment, if any, on the recommendation of the Secretariat.

3.3 In the case of Board recommendations to which the Minister may not agree, the Minister will invite the Board to review the situation prior to making a final decision.

3.4 The Board will provide the Minister with an annual review of first nation/band taxation by-laws in force or under consideration.

3.5 The Director will regularly advise the Board on the status of by-laws submitted by the Board to the Minister.

4. Relationship with Other Jurisdictions

Mandate Statement

To foster and participate in mechanisms designed to achieve cooperation between first nation/band taxation regimes and the taxation systems of provincial, municipal or regional governments.

Activities

4.1 The Board will encourage and participate in joint committees with other jurisdictions or other appropriate mechanisms, for the purpose of assisting in the establishment of cooperative approaches with other taxation and financial systems.

4.2 The Board will act, as required, as a mediator between other jurisdictions and individual first nation/band councils in respect of problems regarding taxation by-laws.

4.3 The Board may sponsor and coordinate studies, reviews and seminars or conferences with other jurisdictions on general matters related to first nation/band taxation.

5. Relationship with Taxpayers

Mandate Statement
To hear taxpayers concerns with respect to an individual by-law, and recommend to the first nation/band any changes, within the purview and ambit of Section 83 of the *Indian Act*; to advise first nations/bands and the Minister on the handling of appeals from assessment with a view to ensuring qualified and impartial appeals and equitable treatment under the by-law.

Activities

5.1 The Board will provide guidelines and advice to first nations/bands on appropriate mechanisms for appeals from assessment ensuring competence and impartiality.

5.2 The Board or a panel of the Board may meet with taxpayer organizations or individual taxpayers and hear concerns with respect to individual taxation by-laws. The Board shall advise a first nation/band in advance of such a hearing. The Board may make recommendations to a first nation/band for changes to the by-law consistent with the purposes of Section 83 of the Act.

5.3 The Board will disseminate public information and foster public awareness with regard to the nature, purpose and administration of Indian taxation by-laws.

6. Review and Analysis

Mandate Statement
To report annually to the Minister.

Activities

6.1 The Board will annually review the progress of first nation/band taxation, the effectiveness and implementation of policies, and general administration under Section 83 of the *Indian Act* and report in writing to the Minister.

6.2 The Board will sponsor studies and analyses related to first nation/band taxation.

6.3 The Board will review the management of Board/Secretariat operations.

C. The Indian Taxation Secretariat

The Secretariat has been set up to serve the Board's needs for technical and policy advice and logistical support. The Secretariat is also the Departmental centre for Indian taxation by-law administration.

The activities of the Board generate recommendations to the Minister, policy statements, publications, technical analyses, advice to first nations/bands annual reports, board meetings, hearings, intergovernmental relations, and so forth. In all these activities, the Board is supported by the Secretariat.

In addition, the Secretariat assists the Board with its advisory and analytical functions. The Secretariat reviews by-laws in detail and makes recommendations to the Board. Under the direction of the Board, the Secretariat is ready to help councils develop sound, suitable by-laws which have a good potential for receiving the Minister's approval.

D. The By-Law Approval Process

The question every council is bound to ask is, how long will it take to have our by-law approved? To address this question, the Board has established a schedule to assist in planning and scheduling by-law preparation and decisions. This schedule is fixed around Board meetings which take place in **March, June, September and December.**

For by-laws sent to the Board in:
November, December or January the recommendation of the Board will be made in **June**;
February, March or April the recommendation of the Board will be made in **September**;
May, June or July the recommendation of the Board will be made in **December**;
August, September and October the recommendation of the Board will be made in **March.**

As a general rule, communication between councils and the Board prior to the actual passage of a taxation by-law should greatly facilitate by-law development and approval.

Councils have the opportunity to correspond with the Board on their by-laws as they are being developed. It is not necessary to have an actual by-law passed before this can be done. If a council is interested in passing a by-law, it should write to the Board or contact the Regional Office of the Department and inform it of their interest. The Board may then be able to provide the council with useful information to help it get started. The address of the Board can be found at the front of this booklet.

As the council develops its by-law, it may wish to seek clarification on specific elements of the by-law such as the appeal process. The Board could provide suggestions and clarifications. Councils will be supplied with copies of written guidelines, policies, regulations or decisions that relate to taxation by-laws as these are developed. Most important here will be a general guide to by-law development now being prepared by the Board.

The Board may be able to assist in consultations between councils and other governments or parties affected by a proposed by-law. For example, a council may wish to enter into an agreement with an adjoining municipality which could require an adjustment in a tax base. The Board may be able to provide information or advice to assist all parties in achieving a solution. If a council is interested in this type of service, it may contact the Board.

Appendix

Criteria of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

A Committee of Parliament called the "Standing Committee for the Scrutiny of Regulations" has set out criteria governing regulations and other statutory instruments. Band councils by-laws are federal statutory instruments. However, they are exempt from examination under the *Statutory Instruments Act* by virtue of a regulation under that same *Act*. Nonetheless, the Standing Committee's criteria remain a useful guide to producing valid by-laws. These criteria are set out below. The by-law would not be valid if it:

1. is not authorized by the terms of the enabling statute (*Indian Act*) and does not state the precise authority for its making;
2. does not conform with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Canadian Bill of Rights*;
3. purports to have a retroactive effect without express authority in the legislation;
4. imposes a charge or payment or prescribes the amount of such charge or payment without express authority in the legislation;
5. imposes a fine, imprisonment or other penalty without express authority in the legislation;
6. tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the courts without express authority in the legislation;
7. does not comply with the aim of the *Statutory Instruments Act* with respect to notification to persons affected by the by-law;
8. appears to infringe on the rule of law;
9. trespasses unduly on rights and liberties;
10. makes the rights and liberties of the person dependent on administrative discretion or is inconsistent with the rules of natural justice;
11. makes unusual or unexpected use of the powers conferred by the *Act*;
12. appears to amount to a substantive legislative power and not merely to the formulating of subordinate provisions in the legislation;
13. requires clarification as to its form or content; or
14. attempts to convey an unauthorized sub-delegation of authority in a manner not allowed by the *Indian Act*.

Notes

1. W. Daugherty & D. Madill, *Indian Government Under Indian Act Legislation 1868–1951*, Part Two (Ottawa: Department of Indian Affairs and Northern Development, 1980) at 10.
2. *The Indian Advancement Act, 1884*, S.C. 1884, c.28, s.10, para. 11.
3. Provinces and municipalities have been allowed to assess and tax the real property interests of non-Indians on Indian land, despite the fact that they cannot tax Indian land itself, owing to the Supreme Court of Canada decision in *Smith v. Rural Municipality of Vermillion Hill* (1914), 49 S.C.R. 563, aff'd (1916), [1916] 2 A.C. 569. In that case, the court ruled that an occupier of Federal Crown lands could be taxed by the rural municipality in respect of his/her interest as an occupier of the land. Even though the municipality could not tax the Crown land itself, it could tax a non-Crown interest in the land.
4. *Provincial and Municipal Finances 1987* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1988) at 11:1.
5. *Ibid.* at 11:3.
6. E.H. Finnis, *Property Assessment in Canada - Canadian Tax PapersNo. 62* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1979) at 1.
7. *Ibid.*
8. F.A. Clayton, "Real Property Tax Assessment Practices in Canada" (Supplement 1976) 2 *Can Public Policy* 348 at 349. Clayton's views are presented in R.W. Broadway and H.M. Kitchen, *Canadian Tax Policy – Canadian Tax Papers No. 63* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1980) at 168.
9. *Provincial and Municipal Finances, supra*, note 4 at 11:20.
10. *Municipal Act*, R.S.O., 1980, c.302, s.104.
11. *Indian Act*, s.2(3)(b).
12. J.M. Evans, ed., *De Smith's Judicial Review of Administrative Action* (London: Stevens, 1980), at 193.
13. *Ibid.* at 253.
14. *Ibid.* at 20.
15. *Assessment Act*, R.S.O. 1980, c.31, s.39.
16. *Assessment Act*, R.S.O. 1980, c.31, s.47.
17. *Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1980, c.347, s.95.
18. *Assessment Act*, R.S.O. 1980, c.31, s.50.
19. P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (Toronto: Carswell, 1985) at 640. The author suggests that the Canadian Bill of Rights lost most of its importance in 1982 when the Charter of Rights became law in Canada. He notes, however, that those provisions of the Bill of Rights that were not duplicated by the Charter, i.e., that were left out of the Charter, are still in force and continue to have legal effect as part of the Bill of Rights. "These are two in number: (1) the Bill's 'due process' clause (s.1(a)), which extends to the protection of *property*, and (2) the Bill's guarantee (s.2(e)) of a *fair hearing* for the determination of rights and obligations. Both these provisions go beyond the guarantees in the Charter, and will therefore continue to be operative restraints on federal (but not provincial) activity." [Emphasis added].

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Introduction à l'imposition foncière sur les réserves

Commission consultative de la fiscalité indienne

Canada

Introduction à l'imposition foncière sur les réserves

Commission consultative de la fiscalité indienne

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c.p., député
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien,
Ottawa, 1990.

QS-5260-000-BB-A1
No. de catalogue R72-213/1990
ISBN 0-662-57320-X

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada

Table des matières

Introduction 5

Partie un 9

A. Incidence du projet de Loi C-115 9
1. Éclaircissements relatifs au statut juridique des terres cédées sous condition 11
2. Élargissement du pouvoir réglementaire en matière d'imposition de taxes 12
3. L'article 87 relatif aux biens exempts de taxation 13

B. Imposition foncière 14
1. Objet de l'imposition foncière 14
2. Affectation des recettes provenant de l'imposition foncière dans les réserves 14
3. Éléments fondamentaux d'un impôt foncier 15
3.1 Calcul des taux d'imposition foncière 16
3.2 Estimation de la valeur des biens fonciers 17
4. Variantes dans les régimes d'imposition foncière 19
4.1 Taxes locales d'amélioration 19
4.2 Taxes d'affaires 19

C. Statuts administratifs en général 21

D. Statuts administratifs portant sur l'imposition de taxes 22
1. Rédaction : tenir compte des limites et des obligations 23
2. Adoption et modification des statuts administratifs portant sur l'imposition de taxe 25

E. Contestations des évaluations foncières 27

Partie deux 31

A. Introduction 31

B. Activités de la commission consultative de la fiscalité indienne 32
1. Politique 32
2. Rapports avec les Premières nations et les bandes 32
3. Rapports avec le Ministre 33
4. Rapports avec d'autres administration 34
5. Rapports avec les contribuables 34
6. Examen et analyse 35

C. Le secrétariat de la fiscalité indienne 36

D. Processus d'approbation des statuts administratifs 37

Annexe
Critères établis par le Comité mixte permanent pour l'examen de la réglementation 39

Notes de références 40

Introduction

Cet opuscule, composé par la Commission consultative de la fiscalité indienne, a pour objet de présenter une introduction aux principes de base de l'imposition foncière en vertu des dispositions énoncées dans la *Loi sur les Indiens*, principalement dans l'intérêt des Premières nations et des bandes qui songent à se prévaloir de leurs pouvoirs d'imposition.

La Partie Un expose les notions fondamentales de l'imposition foncière, et plus particulièrement, les objectifs essentiels de l'imposition foncière, l'évaluation des biens, le calcul des taux d'impôt, les différents types d'imposition et l'importante question des contestations.

Cette Partie Un explique également les nouvelles dispositions de la *Loi sur les Indiens* incluses dans le projet de loi C-115 (en date de juin 1988), ainsi que la nature des statuts administratifs en matière d'imposition et les exigences à respecter en vue de leur établissement.

La Partie Deux présente la Commission consultative de la fiscalité indienne, nouvellement formée, et décrit son rôle et son mandat. Elle expose le processus d'approbation des statuts administratifs, tout en faisant ressortir les avantages d'une interaction entre les Premières nations ou les bandes et la Commission, préalablement à l'adoption de statuts administratifs. Elle montre aussi la succession des étapes dans le processus d'approbation des statuts administratifs.

En conséquence des modifications apportées en 1988 à la *Loi sur les Indiens*, les pouvoirs d'imposition des Premières nations et des bandes ont été élargis et renforcés de façon considérable. Précisons que, pour la première fois depuis 1884, ces pouvoirs s'appliquent clairement et explicitement à des intérêts non-Indiens, y compris les terres louées à bail dans des réserves et les terres désignées (auparavant dites « cédées sous condition »).

Nombreuses sont les Premières nations et les bandes qui envisage la possibilité de se prévaloir de ces nouveaux pouvoirs. La présente brochure devrait être utile aux conseils dans leurs délibérations à ce sujet. Par contre, toutes ne ressentiront pas le besoin ou ne verront pas l'utilité d'adopter des statuts administratifs en matière d'imposition, soit parce que la recette fiscale potentielle n'en vaudrait pas la peine, soit à cause du coût ou des difficultés que représenterait une telle démarche. Négocier des accords directement avec des contribuables potentiels ou s'entendre sur des frais de service, pourrait dans ces circonstances être plus approprié.

Les Premières nations et les bandes qui sont intéressées par le sujet apprendront, à la lecture de cet opuscule, ce que l'établissement d'un nouveau régime d'imposition représente comme tâche.

À l'évidence, la mise sur pied d'un régime d'imposition est une entreprise de taille. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a créé la Commission consultative de la fiscalité indienne et le Secrétariat de la fiscalité indienne. L'existence de cette Commission consacre l'adoption d'une nouvelle

façon d'administrer sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. La Commission est la première institution administrative, dont la direction est indienne, à exercer des pouvoirs décisionnels en vertu de la *Loi*. Son rôle consiste à faciliter le recours à des statuts administratifs concernant l'imposition de taxes et, dans ce dessein, à fournir conseils et aide aux Premières nations et aux bandes; à agir au besoin comme médiateur auprès des parties concernées, y compris d'autres gouvernements; à formuler des recommandations officielles au Ministre quant à l'approbation de statuts administratifs qui, le cas échéant, acquerront force de loi.

Cet ouvrage a été rédigé principalement dans le but d'informer les conseils des Premières nations et des bandes au sujet des dispositions relatives à l'imposition foncière que renferme l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*. Il convient cependant de signaler que le pouvoir réglementaire tel qu'il est défini à l'article 83 n'est pas en lui-même expressément limité à « l'imposition foncière », mais que son champ d'application comprend « les immeubles situés dans la réserve, ainsi que les intérêts afférents », ou « les droits d'occupation, de possession et d'usage ». L'imposition foncière, dans le sens d'une taxation *ad valorem*, est fondée sur une estimation de la valeur du terrain et des immeubles ou d'autres améliorations qui s'y trouvent. Comme chaque contribuable est imposé d'un montant basé sur la valeur de ses terres et des biens qui s'y trouvent, cette forme d'imposition permet de respecter au mieux le principe de l'équité. Mais il existe d'autres méthodes pour calculer et évaluer les impôts applicables aux terres ou à leur utilisation, qui peuvent aussi assurer le respect du principe de l'équité et qui pourraient également être admises en vertu de l'article 83. Dans de tels cas, la base de l'évaluation foncière ne repose pas nécessairement sur la valeur du bien foncier, mais peut comporter d'autres unités mesurables. Le présent opuscule ne traite de ces autres méthodes qu'à l'occasion. Ajoutons que les conseils disposent, en vertu de l'alinéa 83(1)f), d'un vaste pouvoir pour « la réunion de fonds provenant des membres de la bande et destinés à supporter les entreprises de la bande », pouvoir dont ne traite pas le présent ouvrage.

Nous rappelons aux lecteurs que cette publication n'est qu'un guide explicatif général sur l'imposition foncière aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Pour plus de certitude, nous leur conseillons de consulter la *Loi sur les Indiens* et tous autres règlements afférents ou directives officiellement adoptées, et de s'adresser également à un conseiller juridique.

Toute personne qui désire obtenir de plus amples renseignements sur l'imposition foncière des Premières nations et des bandes est invitée à s'adresser à la Commission consultative de la fiscalité indienne. Cette dernière accueille avec plaisir tous commentaires et suggestions susceptibles d'améliorer la présente publication.

L'adresse de la Commission consultative de la fiscalité indienne est la suivante :

Commission consultative de la fiscalité indienne
Les Terrasses de la Chaudière
10, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H4

Partie un

A. Incidence du projet de Loi C-115

Les conseils des Premières nations et des bandes détiennent le pouvoir de lever des impôts sur les biens fonciers depuis plus d'un siècle. En effet, c'est en 1884 que le Parlement adoptait l'*Acte de l'avancement des Sauvages*, lequel, disait le premier ministre Sir John A. MacDonald lorsqu'il s'adressait au Parlement, visait à encourager les Indiens à se donner une administration locale autonome[1]. Cette *Loi* donnait aux conseils le pouvoir, parmi d'autres, de lever des impôts sur les biens fonciers situés dans la réserve et appartenant à des Indiens[2].

Par conséquent, le pouvoir conféré par la *Loi sur les Indiens* d'imposer des taxes sur des intérêts détenus dans des biens fonciers situés dans les réserves n'est pas nouveau. Par contre, il a fallu attendre les années 1970 pour voir des Premières nations et des bandes commencer à établir des statuts administratifs visant à prélever des fonds au moyen de l'évaluation et de l'imposition d'intérêts détenus dans des terres situées dans la réserve. Et, depuis lors, seulement une poignée d'entre elles ont exercé leur pouvoir d'imposition foncière. En outre, un fondement juridique réellement opérant relatif à l'exercice de ce pouvoir n'a été défini clairement que depuis juin 1988, par une *Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées)*, due à l'initiative du chef Clarence Jules et du conseil de la bande indienne de Kamloops.

La demande présentée par la bande indienne de Kamloops de modifier la *Loi* est apparue aux yeux de celle-ci comme

une solution de nature à régler un problème qui s'est posé à la bande lorsque cette dernière a aménagé un parc industriel sur ses terres cédées sous condition. En vertu d'une « cession », les droits afférents aux terres d'une réserve sont remis à Sa Majesté (c'est-à-dire au gouvernement fédéral), ce qui permet alors au gouvernement d'autoriser des non-Indiens à les acquérir, par voie d'achat ou de location à bail. Pour aménager son parc industriel, la bande de Kamloops a dû « céder sous condition » cette partie des terres de sa réserve pour que les terres ainsi cédées puissent être louées à bail à des non-Indiens. La bande assuma les coûts d'aménagement des terres et d'installation des infrastructures pour les locataires du parc, notamment des routes, des systèmes d'adduction d'eau et d'égouts, même si la province de la Colombie-Britannique, exerçant en cela son pouvoir de taxation, imposait des taxes foncières en même temps aux locataires non-Indiens du parc.Généralement, des impôts fonciers sont perçus pour financer des services de base du genre de ceux que la bande de Kamloops fournissait. Par contre, comme la Province n'était pas tenue de fournir ce genre de services sur des terres cédées sous condition, la bande a été contrainte d'imposer des frais de services substantiels aux résidants du parc pour financer les services. Il va sans dire que le fardeau financier supplémentaire imposé aux résidants du parc, tenus de payer à la fois des impôts fonciers provinciaux et des frais de services fournis par la bande, faisait en sorte qu'il était plus difficile pour la bande de concurrencer les autres parcs industriels, pour ce qui est d'attirer une clientèle.

De nombreuses années plus tard, la bande de Kamloops en est venue à la conclusion, au début des années 1980, qu'elle devait songer à exercer son propre pouvoir de percevoir des impôts. Toutefois, en tentant cette démarche, la bande a constaté l'évidence de lacunes dans la *Loi sur les Indiens*, particulièrement en ce qui concerne la portée en apparence limitée des pouvoirs du conseil pour adopter des statuts administratifs relativement aux terres cédées sous condition. En 1984, une distinction était établie, aux termes d'une décision rendue par un tribunal (dans l'affaire *Leonard v. R. in Right of British Columbia* (1984), 52 B.C.L.R. 389, C.A.), entre terres de réserve et terres cédées sous condition. Il semblait alors possible que la version antérieure à la modification de l'article 83 – définissant les pouvoirs d'imposition des bandes – de la *Loi* puisse s'appliquer aux terres « de réserve », à l'exclusion des terres cédées sous condition.

En outre, d'autres pouvoirs du conseil de bande en matière de taxation locale auraient pu aussi exclure les terres cédées sous condition. Par exemple, les alinéas *f)*, *g)* et *h)* du paragraphe 81(1) de la *Loi* donnent aux conseils le pouvoir d'établir des statuts administratifs concernant l'aménagement et l'entretien de routes, de ponts et d'autres ouvrages locaux, la division des terres en zones, la réglementation de la construction, de la réparation et de l'entretien. Cependant, tous ces pouvoirs n'auraient pu être exercés que dans la « réserve ».

Aussi la bande de Kamloops en vint-elle à la conclusion que pour être en mesure d'exercer ses pouvoirs d'imposition foncière et de procéder à la division en zones et à la réglementation des terres qu'elle avait mises en valeur pour son parc industriel, il devrait être nécessaire d'élargir la définition de « réserve » dans la *Loi sur les Indiens*, de façon à y englober les terres cédées sous condition. En conséquence, le chef Clarence (Manny) Jules de la bande de Kamloops écrivit à tous les chefs pour leur demander d'appuyer sa requête de modification de la *Loi sur les Indiens* et soumit ultérieurement une proposition précise au gouvernement fédéral, au printemps de 1985. La proposition de la bande fut très favorablement reçue par le gouvernement et devint en fin de compte une *Loi modifiant la Loi sur les Indiens (terres désignées)*; au terme de trois années de consultations et de travail intenses, le Parlement ratifiait la modification en loi. Dans les trois sections qui suivent, nous allons exposer les principaux effets de la modification en matière d'imposition.

1. Éclaircissements relatifs au statut juridique des terres cédées sous condition

Dans le passé, les tribunaux qui ont eu à déterminer si les terres cédées sous condition étaient de la compétence fédérale ou provinciale, en vertu des pouvoirs définis dans la Constitution, statuèrent que des terres cédées sous condition à des fins de location à bail demeuraient « des terres mises en réserve pour des Indiens » et que, par conséquent, elles relevaient de la compétence du gouvernement fédéral, suivant les dispositions du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En conséquence, les lois provinciales ou les règlements municipaux touchant les terres se révélaient *ultra vires*, c'est-à-dire inopérants pour ce qui est des terres situées dans des réserves ou des terres cédées sous condition, exception faite des règlements provinciaux ou municipaux sur l'imposition foncière applicables aux intérêts détenus par des non-Indiens dans des biens immeubles[3].

Pourtant, les pouvoirs d'établissement de statuts administratifs conférés par la *Loi sur les Indiens*, antérieurement à la modification de Kamloops, ne s'appliquaient explicitement qu'aux « terres de réserve », et il était bien peu probable que ces pouvoirs puissent s'appliquer aux « terres cédées sous condition ». La définition de « réserve » et les références aux réserves dans le texte de la *Loi* n'étaient pas censées inclure « les terres cédées », puisque ces dernières étaient définies de façon distincte dans la *Loi*.

De toute évidence, un vide législatif existait. Compte tenu des définitions de « réserve » et de « terres cédées » contenues dans la *Loi sur les Indiens* et des limites de compétence imposées aux conseils de bande par la *Loi*, et aux gouvernements provinciaux par la Constitution, nul, à l'exception du Parlement, ne pouvait édicter des lois visant à contrôler la planification et la mise en valeur des terres cédées sous condition, avant la ratification du projet de loi C-115. La nouvelle définition de « réserve » incorporée dans

la *Loi sur les Indiens* par le projet de loi C-115 vient combler ce vide juridique. L'ancienne définition de « réserve » est maintenue, mais le terme englobe désormais les « terres désignées », sauf dans certains articles qui sont précisés.

« Terres désignées » est une expression nouvelle ayant pour objet d'établir une distinction entre les terres cédées « à titre non absolu » des terres cédées « à titre absolu ». Cette distinction s'imposait afin d'éviter toute possibilité que les deux types de cession puissent être confondus. Lorsqu'une cession est dite « moins qu'à titre absolu » (c'est-à-dire qu'il n'y a *aucune intention de vendre* la terre), alors le statut de « terre de réserve » n'est pas abandonné.

Il est maintenant indiqué clairement dans la *Loi* qu'une terre mise de côté à des fins de location à bail conserve son statut de « terre de réserve » et, par conséquent, demeure assujettie aux dispositions des statuts administratifs du conseil et continue de relever de l'autorité fédérale, du point de vue de la réglementation.

2. Élargissement du pouvoir réglementaire en matière d'imposition de taxes

La formulation de l'alinéa 83(1)a) antérieure à la modification conférait aux conseils le pouvoir d'établir des statuts administratifs concernant « la réunion de fonds au moyen de la cotisation et de l'imposition *des intérêts dans un terrain situé à l'intérieur de la réserve, que détiennent des personnes qui en sont légalement en possession* ». Cette façon de s'exprimer peut avoir été interprétée comme se rapportant uniquement à des Indiens possédant des terres selon le régime foncier indien, et non à des intérêts non indiens. En vertu de la nouvelle formulation de l'article 83, « les immeubles . . . ainsi que les intérêts afférents, et notamment . . . les droits d'occupation, de possession et d'usage » de terres de réserve (y compris des terres désignées) sont assujettis à l'imposition de taxes par les bandes à des fins locales. Ainsi, pour la première fois, les conseils disposent de pouvoirs clairs et explicites de taxer des intérêts non indiens dans des terres de réserve.

De plus, l'exigence faite aux Premières nations et aux bandes d'obtenir du gouverneur en conseil la reconnaissance du fait qu'elles ont atteint « un haut degré d'avancement », en vertu de l'article 83, pour pouvoir établir leurs statuts administratifs, a été levée. Cette disposition était paternaliste et offensante pour les peuples indiens. Par ailleurs, elle n'avait aucune utilité, puisque la notion de « haut degré d'avancement » n'était pas définie dans la *Loi*. Toutes les Premières nations et les bandes peuvent maintenant se prévaloir des pouvoirs définis à l'article 83.

Aux pouvoirs d'imposition désormais élargis s'ajoutent de nouveaux pouvoirs en ce qui concerne des mesures d'exécution forcée visant le recouvrement de taxes et la perception d'intérêts sur les comptes d'impôts en souffrance. Comme dans l'ancienne version de l'article 83, toute dépense à partir de fonds levés en application de ces nouveaux pouvoirs

d'imposition doit être autorisée conformément à un statut administratif établi par le conseil.

Des dispositions visant à garantir l'exercice en toute équité des pouvoirs de taxation sont également incorporées dans l'article 83. Des mécanismes de contestation de l'évaluation foncière effectuée en vertu d'un statut administratif doivent aussi être prévus dans ledit statut. Cette exigence est d'autant plus importante que les locataires à bail non indiens de terres indiennes ne seront pas habilités à voter aux élections des Premières nations ou des bandes. Par conséquent, plus que jamais, ces locataires emprunteront des voies non politiques telles que des mécanismes d'appel autonomes, pour protéger leurs intérêts.

Enfin, de nouvelles dispositions de l'article 83 ont pour objet, respectivement, de réglementer l'exercice du pouvoir d'établissement de statuts administratifs en matière d'imposition de taxes et de définir le rôle du Ministre dans l'approbation des statuts administratifs. Le gouverneur en conseil est habilité, par voie de règlement, à régir l'exercice du pouvoir réglementaire de la bande. Ce pouvoir permet d'élaborer, progressivement, des normes d'établissement et d'approbation de statuts administratifs en matière de taxation, en vertu de l'article 83. Ces règlements assureront l'uniformité du processus et contribueront à le rationaliser. En ce qui concerne la préparation des règlements, le gouvernement s'en remettra aux recommandations de la Commission consultative de la fiscalité indienne.

Le Ministre a pour mandat d'examiner les statuts administratifs en matière de taxation et de les approuver, en totalité ou en partie. Il peut, à sa discrétion, approuver ou ne pas approuver ces statuts; néanmoins, en prenant sa décision, le Ministre tiendra compte des recommandations de la Commission consultative de la fiscalité indienne. La Partie Deux qui va suivre contient une description de la Commission et du processus d'approbation des statuts administratifs.

3. L'article 87 relatif aux biens exempts de taxation

L'article 87 de la *Loi sur les Indiens*, qui soustrait à la taxation l'intérêt d'un Indien ou d'une bande dans une réserve ou dans des terres cédées, n'a nullement été modifié par le projet de loi C-115. L'article 87 demeure assujetti aux dispositions de l'article 83.

Cela signifie, concrètement, que les conseils peuvent décider de taxer des intérêts indiens détenus dans des terres situées dans la réserve. Ces intérêts pourraient constituer une part substantielle de la base d'imposition, et si les conseils décidaient de taxer aussi ces intérêts en plus des intérêts non indiens, leurs statuts administratifs seraient moins susceptibles de paraître discriminatoires ou inéquitables.

Les conseils souhaiteront peut-être de recevoir l'avis de la Commission, d'experts en fiscalité autonomes et de conseillers juridiques sur cette question qui risque de soulever des controverses.

B. Imposition foncière

1. Objet de l'imposition foncière

Les impôts fonciers sont une source majeure de revenus pour les administrations locales. En fait, les impôts fonciers, y compris les taxes spéciales reliées aux biens fonciers, comme les taxes d'affaires, constituent généralement leur source de revenus de loin la plus importante. « Ces taxes représentent, depuis le début des années 1970, entre 35 et 40 pour 100 des revenus des administrations locales. Auparavant, cette proportion pouvait constituer la moitié des recettes municipales. »[4]

Les autres sources de revenus des administrations locales comprennent habituellement les droits pour l'obtention de licences et de permis, les recettes provenant de contraventions et d'amendes, les revenus de placements, les subventions et les paiements de transfert. La plupart du temps, au Canada, les impôts fonciers sont perçus afin de couvrir les frais d'administration de la municipalité, que les autres sources de revenus ou les transferts provenant du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial concerné ne permettent pas d'absorber.

Les impôts fonciers constituent la principale source de financement des services fournis par les administrations locales, tels que routes, eau, égouts, installations sanitaires, déneigement, protection contre l'incendie et police, inspection des immeubles, vérification des plans et devis. Aussi les impôts fonciers sont-ils généralement considérés comme étant des taxes payées en retour d'avantages fournis sous forme de services municipaux. Ils représentent « une façon de répartir les coûts nets de l'administration de la municipalité parmi tous les contribuables, sur la base de la richesse de chacun, mesurée par la valeur estimative calculée de ses biens fonciers »[5].

Les impôts fonciers ont toujours été considérés comme une base de revenus stable et équitable, dans la mesure où ils reposent sur une évaluation exacte de la valeur réelle des biens.

2. Affectation des recettes provenant de l'imposition foncière dans les réserves

Dans le cas des conseils des Premières nations et des bandes, bien des coûts liés à la prestation de services dans la réserve sont couverts par des transferts de fonds et par des contributions en vertu de programmes fédéraux. Les fonds fédéraux ne couvrent cependant pas la totalité de ces coûts. Par exemple, ils ne permettent pas d'absorber les coûts liés à l'aménagement de terres indiennes destinées à être louées à des non-Indiens. Aussi les Premières nations et les bandes doivent-elles établir d'autres sources de revenus pour éponger les coûts non financés par le gouvernement fédéral. Les conseils ont maintenant la possibilité de financer la prestation de services locaux en imposant une taxe foncière dans les limites de leur autorité.

Au fil des ans, de nombreuses bandes ont financé certains services locaux au moyen de frais de service. L'un des avantages de l'imposition foncière par rapport aux frais de services tient au fait que, outre l'absorption des coûts liés à la prestation directe de services, comme l'enlèvement des ordures ménagères et l'eau, les impôts fonciers permettent également de couvrir les frais généraux de l'administration locale tels que les coûts liés à la planification, à la division des terres en zones, à la réglementation, à l'inspection et à la délivrance de permis. Les taxes foncières peuvent aussi servir plus efficacement à éponger les coûts de construction, d'amélioration des infrastructures matérielles, ainsi qu'à d'autres fins d'intérêt commun.

Pour qu'un régime d'imposition foncière se révèle viable, il doit être rentable. En d'autres termes, le coût de mise sur pied et d'administration du régime doit être entièrement compensé par les recettes que le régime est censé produire. Administrer un régime d'imposition foncière – c'est-à-dire, faire des évaluations foncières, prévoir des mécanismes de contestation, percevoir les taxes, recouvrer les taxes en souffrance – est un travail qui coûte cher. Les conseils qui envisagent d'instituer l'imposition foncière doivent faire en sorte que les recettes anticipées couvrent non seulement le coût des services locaux mais aussi les frais liés à l'instauration et à l'administration de leur régime d'imposition foncière. À cet égard, des ententes de coopération avec des administrations de régimes d'imposition foncière existants contribueraient à abaisser les coûts. Les bandes voudront peut-être aussi explorer des méthodes d'évaluation foncière autres que la méthode fondée sur l'estimation de la valeur des biens, qui peuvent présenter l'avantage d'être équitables tout en étant d'une administration plus simple. Par conséquent, avant d'en venir à exercer leurs pouvoirs d'établissement de statuts administratifs en matière de fiscalité, les conseils de bandes devront s'assurer que le régime d'imposition foncière qu'ils comptent instaurer sera rentable.

3. Éléments fondamentaux d'un impôt foncier

Les recettes susceptibles d'être produites par l'imposition foncière dépendent directement des deux composantes suivantes : l'assiette d'imposition et le taux d'imposition. Dans un régime d'impôt *ad valorem*, c'est-à-dire calculé sur la valeur, l'assiette d'imposition est la valeur estimée des biens immobiliers sur lesquels l'impôt est levé. Les terrains et les immeubles sont toujours inclus dans une assiette d'imposition foncière. Les machines et l'équipement incorporés à des biens immobiliers peuvent faire partie ou ne pas faire partie de l'assiette de l'impôt foncier, selon la définition donnée aux termes « bien foncier imposable » dans le texte de loi pertinent, en l'occurrence, le statut administratif.

Pour déterminer le quantum d'impôt à payer, on applique les taux d'imposition à la valeur estimée des biens d'un contribuable. La méthode de calcul et d'application des taux d'imposition est expliquée ci-dessous.

3.1. Calcul des taux d'imposition foncière

La méthode habituellement utilisée pour calculer les taux d'imposition foncière diffère des façons de procéder pour établir les autres taux d'imposition. L'objectif fondamental et la raison d'être de l'imposition foncière par les administrations locales est d'assurer l'équilibre de leur budget. En conséquence, le principe fondamental à respecter veut que tout écart négatif entre les dépenses et les recettes autres que l'impôt foncier, dans une année donnée, doit être comblé par des recettes fiscales obtenues pour cette même année.

Pour atteindre l'objectif de ne dépenser que les sommes d'argent dont elle dispose, une administration locale doit fixer un taux d'imposition convenable. Elle évalue en premier lieu le montant de recettes fiscales dont elle a besoin pour supporter les dépenses de la prochaine année financière, une fois défalqués les revenus provenant de toutes autres sources. Il faut ensuite diviser le total des recettes fiscales nécessaires par le total de la valeur estimée des biens imposables dans la zone visée. Le résultat obtenu est multiplié par 1 000, et c'est ce qu'on appelle le taux par mille. Pour exprimer la chose en termes simples, le taux par mille désigne le montant d'impôt à payer pour chaque dollar de valeur estimée, et il est exprimé en millièmes (trois décimales).

Si l'on transpose le tout sous forme d'équation, le taux par mille se calcule comme suit :

$$\frac{\textbf{Total des recettes fiscales nécessaires}}{\textbf{Total de la valeur estimée imposable}} \times 1\,000 = \textbf{Taux par mille}$$

Pour calculer le montant des impôts fonciers dû par contribuable, on multiplie la valeur estimée des biens immobiliers du contribuable par le taux par mille. Exprimé sous forme d'équation, le calcul se fait comme suit :

Valeur estimée x Taux par mille = Impôts à payer

À titre d'exemple, pour une propriété d'une valeur estimée à 5 000 $ et pour un taux par mille de 12 millièmes (c'est-à-dire 0,012 $ ou 1,2 cent d'impôt pour chaque dollar de la valeur estimée du bien imposable), la taxe à payer est de 60 $ (5 000 $ x 0,012).

Dans certaines administrations, les taux d'imposition ne sont pas calculés à l'aide de la formule du taux par mille. Au lieu de cela, on prend un pourcentage donné de la valeur estimée du bien foncier. Ce pourcentage est fixé par voie de statut et peut varier selon les divers types de biens immobiliers. Par exemple, des terres rurales ou forestières pourraient être taxées à un taux de un pour cent de leur valeur estimée et les terres agricoles à un taux de un demi pour cent de leur valeur estimée.

Les conseils qui choisissent d'instaurer un régime d'imposition foncière devront prendre des décisions, à savoir selon quelle méthode les taux de taxe foncière seront calculés dans leur aire de compétence. Il leur sera sans doute utile

dans cette démarche d'examiner les méthodes utilisées dans les administrations voisines et de juger ensuite si ces façons de procéder leur conviennent. Les conseils auront aussi à décider s'ils comptent appliquer un taux d'imposition uniforme, quel que soit le type de bien foncier imposable, ou un taux multiple, c'est-à-dire variable selon la catégorie du bien immeuble évalué. Le taux multiple permettrait d'imposer des taux de taxe différents selon que les biens entrent dans la catégorie résidentielle, industrielle et agricole. Par exemple, le taux industriel pourrait être supérieur au taux résidentiel, suivant le principe que l'industrie peut supporter un taux d'imposition plus lourd qu'un particulier. Il est généralement reconnu qu'il est de bon aloi de s'en tenir à un petit nombre de catégories de taux différents.

Dans leur prise de décisions concernant les taux d'imposition, les conseils pourront, s'ils le jugent souhaitable, consulter la Commission et des experts en fiscalité autonomes.

3.2 Estimation de la valeur des biens fonciers

L'estimation de la valeur des biens fonciers est l'élément central de tout régime d'imposition foncière. Si les méthodes d'évaluation ne sont pas judicieuses et fiables, il y a peu de chance qu'un régime d'imposition foncière soit équitable. L'impôt foncier est une taxe sur la valeur foncière, et l'objet de l'évaluation est précisément de déterminer la valeur du bien foncier.

Qu'est-ce donc que l'évaluation foncière ? L'évaluation foncière est le processus par lequel on détermine la valeur de l'assiette de l'impôt foncier, constituée des biens fonciers et des intérêts qui y sont détenus, pour les besoins de l'imposition locale. Un expert canadien qui fait autorité dans les questions fiscales a défini l'évaluation des biens fonciers en ces termes[6] : « C'est un acte officiel, accompli par des évaluateurs mandatés, qui consiste à déterminer et à recenser les biens fonciers et à en estimer la valeur. Le résultat de l'évaluation détermine quels sont les biens qui constitueront la base de l'imposition locale et quelle est la part de taxes que chaque propriétaire de bien foncier devra assumer. »

La principale difficulté que doivent surmonter les administrations locales qui lèvent un impôt sur les biens fonciers de leur territoire réside dans le fait d'obtenir des évaluations foncières exactes. Pour éviter le manque d'uniformité ou d'équité des évaluations, le processus d'évaluation foncière utilisé par l'administration taxatrice doit être détaillé et complet, appliqué uniformément, ouvert et capable de résister à l'examen public. Autrement dit, « le but d'un processus d'évaluation foncière doit être de fournir un moyen équitable d'évaluer les biens, de telle façon que les taxes foncières qui en résultent puissent être levées et partagées de la manière la plus impartiale et la plus juste possible »[7].

En ce qui a trait aux régimes d'imposition foncière provinciaux ou municipaux, certains experts ont proposé que soient suivis les critères suivants afin d'assurer l'instauration d'un processus d'évaluation équitable[8] :

(a) Tout bien foncier, imposable ou non (c'est-à-dire, qu'il soit exempt ou non de taxation), doit être évalué;
(b) tout bien foncier doit être évalué à sa valeur marchande actuelle;
(c) les évaluations doivent être confiées à des employés qualifiés et expérimentés, appartenant à un organisme central directement et entièrement responsable de toutes les évaluations foncières réalisées à l'intérieur d'une province;
(d) la fonction d'évaluation foncière doit être organisée de telle façon que les évaluateurs finissent par bien connaître les marchés de l'immobilier sur le territoire où ils travaillent;
(e) les propriétaires de biens fonciers doivent avoir accès à l'information et à des instances d'appel en matière d'évaluation. Il est un autre principe courant selon lequel toutes les propriétés devraient être réévaluées à intervalles réguliers, de préférence de moins de cinq ans.

Les conseils qui sont engagés dans la tâche d'établir des mécanismes d'évaluation foncière trouveront probablement utile de s'inspirer des critères qui précèdent pour instaurer un régime équitable.

Les conseils jugeront aussi sans doute profitable de comparer entre elles les diverses méthodes d'évaluation foncière en usage dans différentes provinces ou même dans des États américains, avant d'élaborer leur propre mécanisme. On sait que les régimes d'évaluation des biens fonciers varient d'une administration à une autre.

Certains conseils pourront aussi trouver plus économique d'« acheter » un service d'évaluation foncière auprès d'une province ou d'une municipalité dans les alentours, ou encore, de prendre certaines dispositions de nature coopérative avec de tels services existants pour qu'ils s'occupent, par exemple, de former des évaluateurs indiens, tout en appliquant la méthode de base prévue par le régime d'évaluation foncière en vigueur. Les administrations locales dans chaque province estiment les biens fonciers à leur valeur « actuelle », « réelle », « juste » ou « marchande ». Tous ces qualificatifs concourent à traduire la même signification : le prix auquel le bien immobilier devrait pouvoir être vendu sur le marché libre, par un vendeur consentant à un acheteur consentant, si la transaction prenait place à la date de l'évaluation. La méthode d'établissement de la valeur marchande est toutefois difficile à appliquer dans le cas de biens immeubles inhabituels, comme sont les grandes usines ou les services publics. Pour ces cas particuliers, il faut recourir à des méthodes d'évaluation qui ont été conçues spécialement à cet effet.

En dépit de ce point de départ uniforme, la valeur totale des biens fonciers imposables pourra fluctuer dans diverses zones d'évaluation foncière, selon les types particuliers de biens fonciers admissibles à l'exemption de taxation, en vertu de chaque régime d'imposition foncière. Certains biens sont exempts de taxation quel que soit, ou presque, le type de régime d'imposition foncière en vigueur. Entrent dans

cette catégorie tous les biens possédés et occupés par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, par les écoles, les collèges et les universités, par les églises et les cimetières, par les hôpitaux publics, par les organismes de bienfaisance, et enfin, par les sociétés agricoles. Une façon de procéder qui resterait compatible avec cette méthode serait, par exemple, que les Premières nations et les bandes exonèrent d'impôt les biens qui appartiennent à la Première nation ou à la bande elle-même ou qui sont détenus en commun par ses membres.

Certaines différences dans l'évaluation totale des biens imposables peuvent aussi résulter des facteurs suivants : variantes dans ce qui est réputé être un « bien foncier » selon la définition qui en est donnée dans les textes réglementaires, différences dans l'intervalle de temps séparant les évaluations foncières, et enfin, différences entre les régimes d'évaluation proprement dits utilisés par les diverses administrations.

4. Variantes dans les régimes d'imposition foncière

4.1 Taxes locales d'amélioration

Les régimes d'imposition foncière en usage au Canada se distinguent aussi les uns des autres en fonction des types de taxes spéciales reliées aux biens fonciers, que les administrations locales imposent, outre les impôts fonciers en général perçus en vertu des divers régimes. Par exemple, toutes les provinces permettent aux administrations locales d'appliquer diverses formes d'évaluations spéciales. Ces évaluations donnent lieu à l'imposition de taxes couvrant les frais liés à des améliorations locales spécifiques telles que les trottoirs et l'éclairage des rues. Les coûts des améliorations spéciales sont normalement recouvrés par une répartition proportionnelle des coûts entre les diverses propriétés foncières, sur la base de l'étendue de façade de la propriété bénéficiant de l'amélioration.

4.2 Taxes d'affaires

Un autre impôt spécial local, relié aux biens fonciers, est la taxe d'affaires. Toutes les provinces ne perçoivent pas de taxes d'affaires mais, là où elles existent, ces taxes constituent la deuxième source de recettes fiscales en importance pour les administrations locales[9].

Les taxes d'affaires sont levées auprès de l'occupant du bien, plutôt qu'auprès de son propriétaire. Ce sont donc des taxes reliées à l'usage ou à l'occupation d'un bien foncier et à des fins commerciales. De plus, ces taxes sont généralement réputées être des taxes personnelles, dans le sens où chaque occupant faisant l'objet d'une évaluation aux fins de la taxe d'affaires est personnellement responsable du paiement de la taxe, laquelle ne constitue pas un impôt sur le terrain occupé ou utilisé à des fins commerciales.

La base foncière servant à l'établissement des valeurs com-

merciales varie de province en province, mais généralement la cotisation sur la valeur commerciale correspond à un pourcentage de la valeur estimée du bien foncier, ou encore, à un pourcentage de la valeur locative annuelle brute du bien commercial. On applique ensuite un taux de taxe d'affaires à la valeur commerciale estimée pour calculer le montant de taxe d'affaires que l'occupant doit acquitter. En Ontario, par exemple, le taux de taxe d'affaires en usage est identique au taux utilisé pour calculer l'impôt sur les biens commerciaux. Exprimée sous forme d'équation, la taxe d'affaires se calcule comme suit :

Valeur commerciale estimée x Taux de taxe d'affaires = Taxe d'affaires à payer

En vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, les conseils des Premières nations et des bandes ont le pouvoir d'établir des statuts administratifs portant sur l'imposition de taxes relatives à des terres de réserve ou à des intérêts afférents, notamment les droits *d'occupation*, de possession ou *d'usage* de terrains situés dans la réserve. Cet énoncé général laisse supposer que les bandes ont la possibilité d'établir des statuts administratifs portant sur l'évaluation des entreprises et sur l'imposition de taxes d'affaires.

C. Statuts administratifs en général

Un statut administratif est une loi établie à des fins locales par des représentants autorisés d'une administration locale; il a force de loi dans l'aire de compétence de cette autorité locale. Par conséquent, un statut administratif constitue une forme de législation.

Le pouvoir de promulguer des textes de loi peut être délégué par le Parlement du Canada ou bien par une législature provinciale, au moyen de la promulgation d'une loi, par laquelle l'autorité supérieure investit une autre autorité d'une partie de ses pouvoirs[10].

Dans le secteur fédéral, le Parlement a délégué aux conseils de bande une partie de ses pouvoirs législatifs qu'il détient en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* aux conseils de bande en promulguant les articles 81, 83 et 85.1 de la *Loi sur les Indiens*, aux termes desquels les conseils détiennent le pouvoir d'établir certains types précis de statuts administratifs. L'article 81 énumère plus d'une vingtaine de fins pour lesquelles les conseils peuvent établir des statuts administratifs et l'article 83 autorise les conseils à établir des statuts dans le but de réunir des fonds à des fins locales.

Un statut administratif établi par une Première nation ou par une bande est une loi qui s'applique dans la réserve. Le statut administratif est une loi au même titre que toute loi adoptée par le gouvernement du Canada ou par le gouvernement d'une province. Toutes les personnes visées par le statut administratif, qu'elles soient membres ou non d'une Première nation ou d'une bande, et qu'elles soient en faveur ou non des dispositions que renferme le statut, sont assujetties à ce statut administratif. Un conseil de Première nation ou de bande qui décide de se prévaloir de son pouvoir d'établir des statuts administratifs s'engage aussi à s'acquitter des responsabilités qui accompagnent l'exercice de ce pouvoir. Par conséquent, un conseil esttenu de faire connaître le contenu du statut administratif dont il propose l'adoption, de rédiger son projet de statut, de le faire adopter, d'y apporter les modifications nécessaires, de voir à en faire appliquer les dispositions et, en cas de contestation, d'en défendre le bien-fondé devant les tribunaux.

D. Statuts administratifs portant sur l'imposition de taxes

En conséquence de l'adoption du projet de loi C-115, les conseils ont maintenant la possibilité d'exercer le pouvoir réglementaire prévu à l'article 83 dans le but d'instaurer de véritables régimes d'imposition foncière dans les réserves. Bien que les régimes établis par les bandes puissent différer, leurs objectifs seront sans doute très semblables. En voici quelques-uns :

(a) Fournir un cadre législatif pour l'imposition foncière et pour l'aménagement des terres, afin que les Premières nations et les bandes puissent atteindre leur objectif général d'autonomie locale et d'indépendance économique et gouvernementale.

(b) Promouvoir l'aménagement des terres de réserve en fournissant aux occupants de terres indiennes un régime légalement reconnu de contribution aux coûts des services locaux; garantir que ce régime soit équitable, d'un coût raisonnable, cohérent dans son application, et qu'il pourra être contesté ou justifié auprès d'une autorité impartiale.

(c) Fournir aux Premières nations et aux bandes un moyen efficace d'édifier des sources de revenus nouvelles, souples et stables pour financer les coûts généraux liés à la viabilité, à l'aménagement et à la gestion des terres de réserve.

(d)) Faciliter la planification conjointe et l'établissement d'accords de partage des coûts entre les Premières nations ou les bandes et les administrations locales voisines (tant municipales que provinciales ou territoriales).

Pour que les objectifs reliés à l'imposition de taxes puissent être atteints, il est essentiel que les statuts administratifs en cette matière soient bien conçus et correctement formulés.

Tous les aspects d'un régime d'imposition foncière devront être intégrés dans ces statuts administratifs fiscaux, ce qui inclut les éléments fondamentaux de tout régime d'imposition foncière, à savoir, l'évaluation foncière, la procédure de contestation, les dispositions relatives à la perception, ainsi que des mesures d'exécution forcée visant le recouvrement. Si les conseils décident de régler ces questions dans le cadre d'ententes de coopération avec d'autres administrations, les statuts administratifs qu'ils adopteront devront faire état des dispositions que renferment ces ententes.

Les conseils qui ont adopté des statuts administratifs portant sur l'imposition avant 1988 se sont largement inspirés du contenu des lois provinciales en vigueur. Ces dernières demeurent d'ailleurs un bon point de départ pour les Premières nations et les bandes qui ont la tâche d'instituer leur propre régime d'imposition foncière. Cependant, la position législative des conseils, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, dif-

fère considérablement du modèle provincial et municipal. Outre cette réserve, précisons que la Commission consultative de la fiscalité indienne mettra à la disposition des conseils indiens un guide d'élaboration des statuts administratifs.

Naturellement, quels que soient les prototypes de régimes examinés, ces derniers devront être adaptés aux circonstances et aux besoins particuliers de chaque conseil. Par exemple, les diverses catégories de biens fonciers qui seront exonérés par décision du conseil et, par conséquent, exclus de l'assiette d'imposition, pourront avoir une incidence non négligeable sur les recettes totales que le conseil pourrait tirer de la taxation des biens fonciers.

L'établissement de statuts administratifs est une tâche qu'on ne saurait prendre à la légère, puisque la qualité des statuts administratifs en matière d'imposition aura en fin de compte une incidence directe sur le fonctionnement du régime d'imposition foncière de la bande. La Commission consultative de la fiscalité indienne a reçu le mandat de prêter son assistance aux conseils dans l'établissement de statuts administratifs portant sur l'imposition de taxes qui soient à la fois complets et appropriés (voir Partie Deux). À cet égard, les observations qui suivent pourront être d'une certain utilité.

1. Rédaction : tenir compte des limites et des obligations

Comme le pouvoir d'établir des statuts administratifs concernant les fonds est délégué aux conseils en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, les conseils doivent s'en tenir aux dispositions de la *Loi*, explicites ou implicites, dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire. À défaut de le faire, les conseils outrepasseraient leurs pouvoirs, c'est-à-dire qu'ils s'arrogeraient des pouvoirs législatifs plus étendus que ceux que prévoit la *Loi*. Ce serait le cas, par exemple, d'un conseil qui établirait un statut administratif qui taxerait des terres cédées à titre absolu; le statut se révélerait *ultra vires*.

Dans la rédaction de leurs statuts administratifs, les conseils doivent respecter toutes les exigences particulières que renferme la *Loi sur les Indiens*. À titre d'exemple, le paragraphe (3) de l'article 83 de la *Loi* stipule expressément qu'un statut administratif relatif à l'imposition doit prévoir la procédure de contestation de l'évaluation en matière de taxation. Le paragraphe (1) du même article porte que tout statut administratif relatif à l'imposition doit d'abord être approuvé par le Ministre avant d'entrer en vigueur. En l'absence de dispositions de contestation raisonnables dans un statut administratif, le Ministre ne pourrait pas approuver ce statut.

Les mécanismes d'évaluation foncière sont un exemple de dispositions dites « implicites », c'est-à-dire qu'elles ne sont pas énoncées en toutes lettres dans la *Loi*. Les dispositions implicites d'un statut administratif sont tout aussi importantes et indispensables que les dispositions explicites. L'évaluation foncière étant l'élément central de tout régime

d'imposition foncière, il est bien certain qu'un statut administratif relatif à l'imposition foncière, qui ne renfermerait aucune disposition précise et détaillée en matière d'évaluation foncière, serait inapplicable.

Outre qu'il doit être conforme aux dispositions explicites et implicites de la *Loi sur les Indiens*, un statut administratif concernant la taxation doit être établi dans un esprit de bonne foi, pour le bien général du public concerné. Il ne doit pas être fait dans le but de brimer d'une manière ou d'une autre une classe d'individus en particulier, ni dans le but d'en tirer un gain personnel.

Le sens d'un statut administratif doit être clair et exempt d'ambiguïtés. Les tribunaux se refuseront généralement à appliquer un statut administratif qui renfermerait des dispositions ambiguës. Un statut jugé inapplicable ou non valide devant les tribunaux n'aura aucune valeur juridique. Les tribunaux ont le pouvoir de se prononcer sur le caractère légal d'un statut administratif, si ce dernier est contesté. Le fait que le Ministre a approuvé le statut administratif ne garantit nullement que les tribunaux jugeront le statut administratif exécutoire sur le plan juridique.

En cas de contestation d'une disposition d'un statut administratif devant les tribunaux pour non-respect des réserves explicites ou implicites de la *Loi sur les Indiens*, les tribunaux pourront s'inspirer de causes de même nature pour déterminer s'il faut annuler le statut administratif contesté en entier ou seulement la disposition qui est à l'origine du litige.

La jurisprudence montre que dans les cas de contestations de règlements municipaux, les tribunaux n'invalident généralement que les dispositions du statut municipal contesté qui ne reposent pas sur un pouvoir (implicite ou explicite) clairement défini dans la loi provinciale habilitante. On constate aussi que si les dispositions jugées non valides par les tribunaux sont à ce point essentielles au statut administratif qu'elles ne sauraient être dissociées des dispositions valides restantes du statut administratif, il se peut alors que le tribunal déclare tout le statut administratif non valide.

En résumé, à moins que chaque partie importante d'un statut portant sur l'imposition soit clairement autorisée par la *Loi sur les Indiens*, le conseil de bande qui a rédigé ledit statut court le risque de voir le statut intégralement annulé.

Le paragraphe 83(5) de la *Loi sur les Indiens* stipule que le gouverneur en conseil peut, « par règlement . . . régir l'exercice du pouvoir réglementaire de la bande ». Si et lorsque de tels règlements existent, il faut en tenir compte dans la rédaction d'un statut administratif concernant l'imposition. En vertu du paragraphe 83(6) de la *Loi sur les Indiens*, un statut administratif sur la taxation ne demeure en vigueur que dans la mesure de sa compatibilité avec les règlements pris en application du paragraphe 83(5).

La *Loi sur les Indiens* n'attribue à personne en particulier la responsabilité d'établir des statuts administratifs. Le conseil décide lui-même à qui il va en confier la rédaction. En dernier ressort, le conseil lui-même est responsable du con-

tenu puisque, s'il devait y avoir contestation de la validité du statut ou de son interprétation, c'est le conseil qui aurait à en défendre la validité en cour.

Comme les statuts administratifs sur la taxation sont des textes réglementaires importants et qu'il est essentiel que ces textes soient de bonne qualité, les conseils auront intérêt à prendre les services d'un juriste expérimenté pour la formulation et la rédaction de ces statuts. Des statuts administratifs sur l'imposition de taxes, rédigés par des profanes n'ayant pas de connaissances spécialisées en droit foncier et en interprétation de textes juridiques, seraient difficiles à défendre devant les tribunaux si leur validité ou leur interprétation était contestée.

La probabilité de devoir faire face à de telles contestations est très grande. Comme les gens n'aiment guère payer des taxes, presque inévitablement d'aucuns tenteront de contester les nouvelles réglementations en matière d'imposition dans l'espoir, soit de n'avoir rien du tout à payer en impôts fonciers, soit, tout au moins, de faire réduire le quantum (montant) de leur évaluation foncière. Si des contribuables contestent le montant des impôts fonciers qu'on leur réclame, cela signifie que les mécanismes et méthodes d'évaluation prévus dans le statut administratif seront scrutés à la loupe par des commissions d'examen des évaluations et par les tribunaux.

2. Adoption et modification des statuts administratifs portant sur l'imposition de taxes

La Commission consultative de la fiscalité indienne fournira aux conseils de l'aide dans le but d'améliorer la qualité de leurs statuts administratifs sur l'imposition de taxes. Compte tenu que la Commission est considérablement versée dans le sujet, les conseils jugeront sans doute opportun de discuter des projets de statuts avec la Commission ou le Secrétariat, avant d'adopter officiellement les statuts.

Un statut administratif ne peut être adopté qu'« en vertu du consentement donné par une majorité des conseillers de la bande présents à une réunion du conseil dûment convoquée »[11]. Si la Commission consultative de la fiscalité indienne propose que soient apportés des ajouts ou des modifications au projet de statut, avant son adoption, il sera alors facile d'incorporer les changements. Par contre, une fois qu'un statut administratif est adopté par le conseil, il ne peut être modifié que par l'adoption d'un nouveau statut administratif, ayant pour effet d'abroger ou de modifier des dispositions de l'ancien statut.

Au terme des consultations avec la Commission à propos du projet de statut, un conseil pourra ensuite établir sa version du statut qui sera mis aux voix et, si le vote est favorable à l'adoption du statut, ce dernier sera présenté au Ministre pour examen.

La *Loi sur les Indiens* et ses règlements d'application ne renferment aucune disposition particulière relative aux procédures d'adoption ou de modification de statuts administratifs en matière de taxation. Cependant, eu égard à l'impor-

tance que revêtent ces statuts, les conseils seraient bien avisés d'établir une procédure d'adoption de leurs statuts administratifs sur la taxation, comparable à celle qui est utilisée dans la plupart des législatures, c'est-à-dire qu'un statut aurait à franchir les trois étapes de « lecture » avant qu'il ne soit finalement adopté. Autrement dit, le conseil examine le projet de statut administratif trois fois. Au cours du processus, le conseil étudie le projet, article par article. Dans bien des cas, un avis public officiel exposant le projet du statut (par voie d'annonces dans les journaux, par exemple) pourrait être obligatoire et le public serait invité à donner son opinion sur le statut à l'occasion de séances extraordinaires du conseil. Grâce à ce genre de procédure, tous les membres du conseil auraient la chance de se familiariser avec le statut administratif proposé, et le public aurait l'occasion de faire connaître son opinion, avant l'adoption.

Une fois adopté, un statut administratif ne devient pas pour autant immuable. Il peut être modifié (révisé) ou abrogé (révoqué). Pour modifier ou abroger un statut administratif, un nouveau projet de statut doit être rédigé, indiquant qu'il a pour objet de modifier ou d'abroger un statut administratif existant ou partie de celui-ci. Un projet de statut administratif destiné à modifier ou à abroger un autre statut est rédigé et acheminé de la même manière que tout projet de statut administratif. Un statut administratif ne peut être modifié que par l'adoption d'un autre statut; il n'est pas possible de le modifier par simple « résolution du conseil de bande ».

Les projets de modification de statut administratif peuvent émaner de l'intérieur du conseil, si ce dernier décide que le statut visé doit faire l'objet d'une mise à jour, de façon à l'adapter à un contexte qui a changé, à certaines circonstances ou à un courant d'opinion différent. Par exemple, un conseil dont le statut administratif sur l'imposition de taxes ne prévoyait pas initialement la levée d'une taxe d'affaires pourra décider ultérieurement de modifier son statut administratif de façon à y inclure des dispositions à cet effet.

Les projets de modification de statuts administratifs peuvent aussi résulter de pressions exercées par le public. Des membres de Premières nations ou de bandes, ou des occupants de la réserve pourront, par exemple, faire pression sur le conseil pour que ce dernier apporte des modifications qu'ils estiment nécessaires à un statut administratif.

Que se fasse manifestement sentir ou non le besoin d'apporter des modifications précises, il sera bon que le conseil procède périodiquement à une révision de l'ensemble de ses statuts administratifs portant sur la taxation. Cet examen d'ensemble permettra de déterminer si un statut administratif remplit son objectif, s'il est aussi efficace qu'on le souhaite et s'il contient des lacunes ou des échappatoires auxquelles il y aurait lieu de remédier.

E. Contestations des évaluations foncières

Le paragraphe 83(3) de la *Loi sur les Indiens* établit que les statuts administratifs portant sur l'imposition de taxes doivent « prévoir la procédure de contestation de l'évaluation en matière de taxation ». L'existence d'un droit d'appel statutaire est essentielle dans tout processus d'évaluation foncière, pour deux raisons. Premièrement, la nature du processus d'évaluation foncière est telle que la décision en matière d'évaluation est fondée uniquement sur le jugement rendu par l'évaluateur, sans que la partie évaluée ait eu l'occasion de donner son avis au préalable. Deuxièmement, il est une règle fondamentale en common law ayant trait aux procédures administratives telles que l'évaluation foncière, à savoir que toute personne a le droit d'être entendue lorsque des questions portant atteinte à sa liberté ou à son droit à la propriété sont en litige. Cette règle découle des principes de justice naturelle, reconnus comme fondamentaux en droit administratif, ces principes ayant essentiellement pour objet d'assurer, premièrement, le droit d'une personne d'être entendue, deuxièmement, de l'être devant un tribunal impartial.

Pour être conformes à la règle du droit à audition, tout en permettant aux évaluateurs de prendre des décisions préliminaires sans audition, les procédures d'évaluation foncière aux fins de la taxation prévoient toujours des mécanismes d'appel par lesquels un contribuable peut contester son évaluation. Ces droits d'appel sont, en réalité, des droits à une audition subséquente (*a posteriori*)[12]. Si aucun droit n'était accordé d'en appeler de l'application du statut administratif habilitant, selon les règles de la common law, les tribunaux pourraient alors juger que le processus d'évaluation s'accomplit à l'encontre des principes de la justice naturelle et, de façon plus particulière, que le statut administratif en question contrevient à la règle selon laquelle une personne doit avoir la chance de se faire entendre.

Dans le cas de la taxation de non-Indiens occupant des terres indiennes, il existe une autre raison contraignante d'inclure un droit statutaire d'en appeler d'évaluations foncières établies en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Les locataires à bail non indiens de terres indiennes ne peuvent pas voter aux élections des Premières nations ou des bandes et, par conséquent, ils devront s'en remettre plus que jamais au processus judiciaire pour se pourvoir en appel plutôt que de recourir aux voies politiques que l'on emprunte normalement pour faire connaître son insatisfaction.

La *Loi sur les Indiens* ne décrit pas en détail les types de processus d'appel que les conseils devraient prévoir dans leurs statuts administratifs sur l'imposition de taxes. Cependant, quels que soient les mécanismes qui seront instaurés, ces derniers devront être conformes aux principes de la justice naturelle, puisque, comme nous l'avons dit plus tôt, l'appel constitue en réalité une audition subséquente (ou *a posteriori*).

Comme la justice naturelle fait valoir le droit du particulier à être entendu devant un tribunal impartial, le plaignant (généralement la partie dont les biens font l'objet de l'évaluation) doit se voir accorder la possibilité de faire connaître sa plainte. En d'autres mots, il doit avoir la chance de donner les raisons pour lesquelles il conteste l'évaluation de ses biens. Le plaignant doit, d'autre part, pouvoir faire valoir son droit à soumettre sa requête à un tribunal impartial. Une autorité en matière de droit administratif a écrit ce qui suit à propos de la question du parti pris[13] : « En droit commun . . . est jugé inhabile à remplir sa fonction judiciaire le juge, le magistrat ou l'arbitre indépendant se trouvant dans une situation où il y a probabilité réelle de partialité, c'est-à-dire, lorsqu'il y a lieu de croire que l'instance de décision pourrait, consciemment ou inconsciemment, faire preuve de partialité envers le plaignant. Les membres de tribunaux qui instruisent les appels en matière d'évaluation foncière . . . entrent dans la même catégorie [que les juges, magistrats et arbitres]. »

Pour être réputés impartiaux, les membres d'une instance d'appel en matière d'évaluation foncière doivent ne tirer aucun avantage matériel du résultat de l'évaluation et doivent ne manifester, aussi bien en réalité qu'en apparence, aucune idée préconçue quant à l'issue de la cause et ils ne doivent avoir pris part à aucune étape préliminaire de l'évaluation.

Dans les administrations municipales et provinciales, deux voies d'appel ont été établies pour traiter les plaintes concernant les évaluations foncières. La première est administrative, la seconde judiciaire. Dans le premier cas, le plaignant peut soumettre sa requête à une commission spéciale, à un conseil ou à un tribunal responsable de l'instruction des réclamations concernant les évaluations. Dans le second cas, le requérant peut recourir au système judiciaire pour faire valoir ses droits.

Généralement, on préférera saisir une commission spéciale de sa requête, plutôt que de se faire entendre devant un tribunal judiciaire pour les raisons suivantes[14] :

> *. . . parce que les membres [d'une commission] seront spécialisés (sinon, sur le point de l'être) dans les questions en litige, parce que ses rouages et ses mécanismes sont beaucoup plus informels, parce que la commission pourra plus facilement rechercher les faits, appliquer des normes souples et exercer ses pouvoirs discrétionnaires, et aussi parce que ce recours peut coûter moins cher, être plus accessible et expéditif que ne le serait le recours à un tribunal de haute instance.*

En dépit des avantages de l'audition par une commission, il n'en reste pas moins que certaines questions juridiques complexes doivent être réglées devant les tribunaux. C'est ce qui explique pourquoi certaines administrations en sont venues à créer des mécanismes d'appel à plusieurs paliers, parmi lesquels il y a des instances administratives et des instances judiciaires, pour régler les réclamations concernant l'évaluation foncière.

Les régimes d'appel varient de province en province, selon le type de loi habilitante en vigueur. Il suffira de consulter

les statuts administratifs en matière d'évaluation foncière de chaque province pour trouver des exemples de mécanismes d'appel existants.

Pour prendre un exemple concret, en vertu de la *Loi sur l'évaluation foncière de l'Ontario*, le régime d'appel décrit ci-après a été instauré. D'abord, au stade préliminaire de l'appel, qui sera entendu pendant une instance administrative, toute personne peut porter plainte par écrit devant la Commission de révision de l'évaluation foncière. Le particulier qui s'estime lésé peut porter plainte, premièrement, au sujet d'une évaluation qu'il ou qu'une autre personne juge trop ou pas assez élevée; deuxièmement, parce que son nom n'a pas été placé au bon endroit ou omis dans le rôle d'évaluation, en tant que contribuable à une école publique ou séparée[15]. Le niveau administratif d'appel suivant est la Commission des affaires municipales de l'Ontario, auprès de laquelle on peut en appeler d'une décision rendue au premier palier par la Commission de révision de l'évaluation foncière. Les appels devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario sont instruits comme s'il s'agissait d'un nouveau procès[16]. (Il faut bien prendre note que la Commission consultative de la fiscalité indienne *n'a pas* statut d'organisme d'appel ni de commission des affaires municipales.)

On peut en appeler d'une décision soulevant une question de droit (par opposition à une question de fait) rendue par la Commission des affaires municipales de l'Ontario auprès de la Cour divisionnaire, avec la permission de cette dernière[17]. Par ce mécanisme d'appel, l'appelant passe aux paliers d'appels judiciaires.

Une personne peut aussi passer directement au palier d'appel judiciaire et éviter les instances administratives, en demandant directement à la Cour suprême de l'Ontario ou à une cour de comté de statuer sur son évaluation foncière. Précisons cependant que les requêtes portant sur des questions d'omission ou de position au rôle, ou encore sur des questions de surévaluation ou de sous-évaluation, qui sont principalement du ressort de la Commission de révision de l'évaluation foncière, ne seront pas accueillies si elles sont présentées directement au tribunal; le tribunal ne s'en saisira qu'à l'épuisement des recours devant les paliers administratifs d'appel[18].

L'exemple qui précède fait clairement ressortir les rapports qui existent entre les paliers d'appel administratif et judiciaire. Les conseils qui se donnent pour tâche d'établir une procédure d'appel des évaluations foncières effectuées sous leur gouverne doivent s'attendre à ce que l'institution de plusieurs paliers administratifs d'appel soit nécessaire, et doivent déterminer si certaines instances existantes (comme les commissions provinciales ou municipales de révision de l'évaluation foncière) pourront jouer ce rôle d'instance d'appel, à un niveau ou à un autre, afin d'éviter d'avoir à assumer les coûts élevés qu'entraînerait la création de toutes pièces d'un système d'appel à plusieurs niveaux, et enfin, doivent décider de quelle façon le système judiciaire fédéral

prendra le relais de leur système administratif d'appel, de façon à prévoir une voie d'appel judiciaire.

Partie deux

A. Introduction

En janvier 1989, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien créait la Commission consultative de la fiscalité indienne, chargée d'examiner tous les statuts administratifs portant sur l'imposition et de faire des recommandations quant à leur approbation.

Cette Commission se compose de 10 membres, dont la majorité sont des Indiens qui ont tous des connaissances et de l'expérience dans des domaines comme l'administration indienne, les relations intergouvernementales, l'imposition foncière, l'aménagement des terres de réserve, la prestation de services gouvernementaux et d'autres activités connexes. La Commission représente un éventail de perspectives différentes, en reconnaissance de la grande variété de répercussions que l'établissement d'un nouveau régime de fiscalité indienne est susceptible d'avoir. La Commission n'a pas été créée en vertu du projet de loi C-115, ni en vertu de quelque autre loi du Parlement. Elle est plutôt un corps administratif dont les membres sont nommés par le ministre des Affaires indiennes pour aider ce dernier à s'acquitter de ses responsabilités découlant de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*.

La préoccupation principale de la Commission est de faciliter l'établissement, pour les bandes, de régimes d'imposition foncière de haute qualité. Elle tiendra des fonctions d'examen et de consultation au sujet des statuts administratifs sur l'imposition, en tenant compte du contexte général dans lequel ils sont établis, y compris leur incidence sur les autres compétences fiscales et sur les intérêts des contribuables. Comme l'imposition foncière par les Premières nations et les bandes est une entreprise nouvelle et complexe, la Commission fournira aussi à ces dernières des conseils et des lignes directrices.

B. Activités de la commission consultative de la fiscalité indienne

Le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a déterminé le mandat et les activités de la Commission consultative de la fiscalité indienne, tels qu'ils sont exposés ci-dessous.

Les activités de la Commission consultative de la fiscalité indienne seront menées avec le soutien ou par l'intermédiaire du Secrétariat de la fiscalité indienne.

1. Politique

Énoncé du mandat
Conseiller le Ministre sur les questions de politique reliées aux pouvoirs d'imposition qu'exercent les Premières nations et les bandes indiennes en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, notamment sur le rapport entre les taux d'imposition et les recettes produites d'une part, et les dépenses d'autre part, de même que sur toute autre question connexe que lui soumet le Ministre.

Activités

1.1 La Commission doit élaborer des lignes directrices qui régiront la préparation de ses propres recommandations au Ministre.

1.2 La Commission doit faire des recommandations concernant les règlements ou les modifications de règlements qui doivent être approuvés, en dernier ressort, par le gouverneur en conseil.

1.3 Dans l'élaboration de politiques particulières, la Commission doit consulter les bandes et les organismes indiens, ainsi que les autorités provinciales et municipales ou toute autre partie intéressée, afin d'obtenir leur point de vue.

1.4 La Commission doit faire des recommandations au Ministre en matière de politiques. (*Nota :* les règles d'application des statuts administratifs doivent être aussi simples et rationnelles que possible.)

2. Rapports avec les premières nations et les bandes

Énoncé du mandat
Tenir les Premières nations et les bandes au courant des activités, des politiques et des décisions de la Commission; au reçu d'un projet de statut administratif, consulter la Première nation ou la bande concernée en ce qui regarde des améliorations susceptibles d'être apportées au statut, et fournir à cet égard un apport et des conseils techniques; enfin, permettre aux Premières nations et aux bandes de participer pleinement au processus d'analyse et d'approbation de leurs statuts administratifs.

Activités

2.1 La Commission doit fournir de l'information et des conseils sur des modèles de statuts administratifs, sur des questions techniques, sur des ententes entre différentes compétences, sur les procédures de contestation, etc., et elle se tiendra, d'une façon générale, à la disposition des Premières nations et des bandes qui souhaitent obtenir des conseils sur l'élaboration de statuts administratifs en matière d'imposition.

2.2 La Commission doit procurer aux Premières nations et aux bandes les directives, politiques, règlements ou décisions se rapportant aux statuts administratifs en matière d'imposition.

2.3 Les membres des conseils de Premières nations et de bandes auront la possibilité de rencontrer les membres de la Commission afin de discuter de leurs statuts administratifs au cours de l'élaboration de ces derniers; enfin, dans la mesure du possible, la Commission demandera l'avis des Premières nations et des bandes au sujet des buts et objectifs visés par l'établissement de statuts administratifs particuliers et au sujet des options en la matière.

2.4 La Commission peut promouvoir les consultations entre les Premières nations et les bandes et d'autres administrations ou parties concernées par des projets de statuts administratifs, et prêter son concours dans ce contexte.

3. Rapports avec le ministre

Énoncé du mandat

Faire des recommandations au Ministre à propos des différents statuts administratifs; à cette fin, examiner tous les projets de statuts dans l'intention que soient observés les principes suivants : équité, justice naturelle, complétude et conformité à la loi habilitante, en vue d'évaluer, à l'intention du Ministre, les incidences locales que pourront avoir les statuts.

Activités

3.1 Chaque statut administratif soumis à l'approbation du Ministre par une Première nation ou par une bande sera transmis à la Commission, accompagné d'un rapport d'analyse et d'une recommandation préparés par le Secrétariat, ainsi que d'un résumé des recommandations provenant du ministère de la Justice, au beso

3.2 Conformément au mandat énoncé en 3.0, la Commission doit faire ses recommandations au Ministre au sujet de l'approbation du statut administratif, y compris ses commentaires, s'il y a lieu, portant sur la recommandation faite par le Secrétariat.

3.3 Dans le cas de recommandations de la Commission auxquelles le Ministre estime ne pas devoir donner son aval, le Ministre doit inviter la Commission à réviser la situation avant de rendre sa décision définitive.

3.4 La Commission doit procéder, pour le compte du Ministre, à la revue annuelle des statuts administratifs sur l'imposition

qui sont établis par les Premières nations et les bandes, que ces statuts soient en vigueur ou à l'étude.

3.5 Le directeur doit rendre compte régulièrement à la Commission de la situation en ce qui concerne les statuts administratifs que la Commission soumet au Ministre.

4. Rapports avec d'autres administrations

Énoncé du mandat

Favoriser la mise sur pied de mécanismes destinés à nouer des relations de coopération, en ce qui a trait aux régimes d'imposition foncière, entre, d'une part, les Premières nations et les bandes, et d'autre part, les administrations provinciales, municipales ou régionales, et participer au fonctionnement de ces mécanismes.

Activités

4.1 La Commission doit favoriser la formation de comités mixtes au sein desquels d'autres administrations et d'autres organes de fonctionnement appropriés seront représentés, et elle doit elle-même participer à ces comités, avec l'objectif d'aider à établir des méthodes utilisant une approche coopérative avec d'autres régimes fiscaux et financiers.

4.2 La Commission doit agir, au besoin, en qualité de médiateur entre des conseils de Première nation ou de bande individuels et d'autres compétences administratives, en ce qui concerne des problèmes touchant les statuts administratifs en matière d'imposition.

4.3 La Commission peut patronner et coordonner des études, des examens, ainsi que des colloques ou des conférences, en collaboration avec d'autres compétences administratives, sur des questions générales reliées à la taxation chez les Premières nations et les bandes.

5. Rapports avec les contribuables

Énoncé du mandat

Entendre les inquiétudes des contribuables au sujet d'un statut administratif en particulier, et recommander à la Première nation ou à la bande intéressée d'y apporter, s'il y a lieu, des modifications, en restant dans les limites et la portée de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*; conseiller les Premières nations et les bandes, et le Ministre, au sujet du traitement des contestations portant sur l'évaluation foncière, de façon à garantir la compétence et l'impartialité dans les appels ainsi qu'un traitement équitable, conformément au statut administratif pertinent.

Activités

5.1 La Commission doit fournir des lignes directrices et donner des conseils aux Premières nations et aux bandes en ce qui concerne les mécanismes propres à assurer l'examen éclairé et impartial des contestations portant sur l'évaluation foncière.

5.2 La Commission ou un comité de la Commission peut se réunir avec des organisations de contribuables ou avec des contribuables non représentés pour entendre leurs inquiétudes au sujet de certains statuts administratifs relatifs à l'imposition. La Commission doit avertir à l'avance la Première nation ou la bande concernée de la tenue d'une telle audience. La Commission peut faire des recommandations à une Première nation ou à une bande au sujet de modifications à apporter à son statut administratif, tout en veillant à assurer le respect des dispositions de l'article 83 de la *Loi*.

5.3 La Commission doit diffuser de l'information et s'efforcer de sensibiliser le public à la nature, à l'objet et à l'administration des statuts administratifs portant sur la fiscalité indienne.

6. Examen et analyse

Énoncé du mandat
Présenter annuellement un rapport au Ministre.

Activités

6.1 La Commission doit examiner chaque année l'état de la situation en ce qui concerne l'imposition chez les Premières nations et les bandes, l'efficacité et la mise en oeuvre des politiques, ainsi que l'administration générale, conformément aux dispositions de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, et faire un rapport, par écrit, au Ministre.

6.2 La Commission doit patronner la réalisation d'études et d'analyses reliées à la taxation chez les Premières nations et les bandes.

6.3 La Commission doit procéder à un examen de la gestion de ses propres activités et de celles du Secrétariat.

C. Le secrétariat de la fiscalité indienne

Le Secrétariat a été constitué pour répondre aux besoins de la Commission en matière de conseils d'ordre technique et touchant les politiques, et également pour lui fournir le soutien logistique. Le Secrétariat est aussi le centre d'administration des statuts administratifs relatifs à la fiscalité indienne, au sein du Ministère.

Dans le cadre de ses activités, la Commission élabore des recommandations à l'intention du Ministre, produit des énoncés de politique, des publications, des analyses techniques, donne des avis en ce qui concerne les rapports annuels des Premières nations et des bandes, tient des réunions, des audiences, s'occupe de relations intergouvernementales et encore d'autres tâches. Pour toutes ces activités, la Commission reçoit le soutien du Secrétariat.

De plus, le Secrétariat aide la Commission à s'acquitter de ses fonctions de consultation et d'analyse. Le Secrétariat examine en détail les statuts administratifs et fait des recommandations à la Commission à cet égard. Sous la direction de la Commission, le Secrétariat est à la disposition des conseils pour aider ces derniers à élaborer des statuts administratifs qui soient judicieux et appropriés, et qui aient ainsi de très bonnes chances d'être approuvés par le Ministre.

D. Processus d'approbation des statuts administratifs

La question que tout conseil ne manquera pas de poser est de savoir combien de temps il faudra pour que son statut administratif soit approuvé. Pour répondre à cette question, la Commission a établi un calendrier dont les conseils pourront s'inspirer pour planifier et programmer la préparation de leurs statuts administratifs et leur processus décisionnel en la matière. Ce calendrier est dressé en fonction des réunions de la Commission, qui ont lieu en **mars**, en **juin**, en **septembre** et en **décembre**.

Pour les projets de statuts administratifs qui sont transmis à la Commission :
en **novembre**, en **décembre** ou en **janvier**, la recommandation de la Commission sera connue en **juin**;
en **février**, en **mars** ou en **avril**, la recommandation de la Commission sera connue en **septembre**;
en **mai**, en **juin** ou en **juillet**, la recommandation de la Commission sera connue en **décembre**;
en **août**, en **septembre** ou en **octobre**, la recommandation de la Commission sera connue en **mars**.

De façon générale, la communication entre les conseils et la Commission avant l'étape de l'adoption proprement dite des statuts administratifs relatifs à l'imposition devrait faciliter beaucoup le travail d'élaboration et l'approbation des statuts administratifs.

Les conseils peuvent à loisir correspondre avec la Commission à propos de leurs statuts administratifs tandis que ces derniers sont en cours d'élaboration. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire d'avoir un statut concrètement adopté avant de pouvoir consulter la Commission. Tout conseil qui désire adopter un statut administratif est invité à écrire à la Commission ou à communiquer avec le bureau régional du Ministère pour lui faire part de ses intentions. La Commission peut alors être en mesure de donner au Conseil de l'information pertinente pour lui permettre de faire démarrer le projet. L'adresse de la Commission figure sur la couverture de la présente publication.

Au cours de la phase d'élaboration de ses statuts administratifs, le conseil aura peut-être besoin d'éclaircissements sur certains éléments particuliers de son statut, comme la procédure de contestation. La Commission sera à sa disposition pour lui fournir des explications et lui faire des suggestions. Les conseils recevront des exemplaires des lignes directrices, politiques, règlements ou décisions portant sur les statuts administratifs relatifs à l'imposition, aussitôt que ces documents seront prêts. À cet égard, un ouvrage très important qui est en cours de préparation par la Commission, constituera un guide général d'élaboration des statuts administratifs.

La Commission peut aussi prendre part aux consultations mettant en présence des conseils et d'autres gouvernements ou parties visés par un projet de statut administratif. Un conseil pourra souhaiter, par exemple, de conclure une entente avec une municipalité voisine, entente qui peut l'obliger à rajuster une assiette d'impôt. La Commission pourrait alors fournir de l'information et donner des conseils de façon à aider toutes les parties à trouver une solution satisfaisante. Les conseils qui désirent obtenir ce genre de services peuvent communiquer avec la Commission.

Annexe

Critères établis par le Comité mixte permanent pour l'examen de la réglementation

Un comité Parlementaire, le « Comité mixte permanent pour l'examen de la réglementation », a établi des critères régissant les règlements administratifs et les autres textes statutaires. Les statuts administratifs des conseils de bande sont des textes statutaires fédéraux. Cependant, ils ne sont pas assujettis au processus d'examen en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires*, de par un règlement d'application établi en vertu de cette même *Loi*. Néanmoins, les critères définis par le Comité mixte permanent demeurent un guide utile à suivre pour l'élaboration et la validité de statuts administratifs. Ces critères sont exposés ci-dessous.

Le statut administratif ne sera pas valide si'il :

1. n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante (*Loi sur les Indiens*) et qui ne ferait pas état des dispositions précises sur lesquelles il repose;
2. n'est pas conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*;
3. a un effet rétroactif en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;
4. impose le paiement de droits ou de frais ou qui prescrit le montant de ces droits ou frais, en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;
5. impose une amende, un emprisonnement ou autre pénalité en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;
6. tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux, en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;
7. n'est pas conforme à l'esprit de la *Loi sur les textes réglementaires*, en ce qui a trait à la notification des personnes qui seraient touchées par le statut administratif;
8. paraît enfreindre le principe de la légalité;
9. empiète indûment sur les droits et libertés de la personne;
10. assujettit indûment les droits et libertés de la personne au pouvoir discrétionnaire de l'administration ou qui n'est pas conforme aux règles de justice naturelle;
11. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que confère la législation habilitante;
12. semble représenter l'exercice d'un pouvoir législatif de fond qui devrait faire l'objet d'une loi par le Parlement;
13. requiert des éclaircissements quant à sa forme ou à son objet;
14. par lequel on chercherait à autoriser une sous-délégation de pouvoirs d'une façon non conforme à la *Loi sur les Indiens*.

Notes de références

1. W. Daugherty et D. Madill, *L'Administration indienne en vertu de la législation relative aux Indiens, 1868-1951*, Partie Deux (Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1980), p. 112.
2. *Acte de l'avancement des Sauvages*, S.C. 1884, c. 28, art. 10, par. 11.
3. Provinces et municipalités ont été autorisées à évaluer et à taxer les intérêts détenus par des non-Indiens dans des terres indiennes, en dépit du fait qu'elles ne peuvent taxer les terres indiennes proprement dites, suite à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Smith c. Rural Municipality of Vermillion Hill* (1914), 49 R.C.S. 563, confirmé (1916), [1916] 2 A.C. 569. Dans cette affaire, la Cour a statué que la municipalité rurale pouvait taxer l'occupant ou l'occupante de terres de la Couronne fédérale dans la mesure de son intérêt à titre d'occupant dans cette terre.
4. *Provincial and Municipal Finances 1987* (Toronto : Association canadienne d'études fiscales, 1988), 11:1.
5. *Ibid.*, 11:3.
6. F.H. Finnis, *Property Assessment in Canada – Canadian Tax Papers/Études fiscales canadiennes*, nº 62 (Toronto : Association canadienne d'études fiscales, 1979), p. 1.
7. *Ibid.*
8. F.A. Clayton, *Real Property Tax Assessment Practices in Canada* (Supplément 1976), 2 *Can Public Policy/Analyse de politiques*, 348 et 349. Les vues de Clayton sont exposées dans l'ouvrage de R.W. Broadway et H.M. Kitchen, *Canadian Tax Policy – Canadian Tax Papers/Études fiscales canadiennes*, nº 63 (Toronto : Association canadienne d'études fiscales, 1980), p. 168.
9. *Provincial and Municipal Finances, supra*, 11:20, note 4.
10. *Loi sur les municipalités*, L.R.O. 1980, c. 302, art. 104.
11. *Loi sur les Indiens*, al. 2(3)b).
12. J.M. Evans, éd., *De Smith's Judicial Review of Administrative Action* (London : Stevens, 1980), p. 193.
13. *Ibid.*, p. 253. [Trad.]
14. *Ibid.*, p. 20. [Trad.]
15. *Loi sur l'évaluation foncière*, L.R.O. 1980, c. 31, art. 39.
16. *Loi sur l'évaluation foncière*, L.R.O. 1980, c. 31, art. 47.
17. *Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario*, L.R.O. 80, c. 47, art. 50.
18. *Loi sur l'évaluation foncière*, L.R.O. 1980, c. 31, art. 50.
19. P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (Toronto : Carswell, 1985), p. 640. L'auteur pense que la *Déclaration canadienne des droits* a perdu presque toute son importance en 1982, lorsque la *Charte canadienne des droits et libertés* a passé en loi. Il remarque néanmoins que les dispositions de la Déclaration des droits qui n'ont pas été reprises par la Charte, c'est-à-dire qui n'apparaissent pas dans la Charte, demeurent en vigueur et ont toujours force de loi en tant que partie de la Déclaration des droits. « Ces dispositions sont au nombre de deux : 1) la disposition relative à « l'application régulière » de la Déclaration, à l'alinéa (1)a), qui étend les droits de l'individu à la protection de ses *biens*; 2) l'alinéa (2)e) de la Déclaration, qui protège le droit d'une personne à une *audition impartiale* de sa cause, pour la définition de ses droits et obligations. Ces deux dispositions vont au-delà des garanties inscrites dans la Charte et, par conséquent,continueront de limiter l'action exécutoire du gouvernement fédéral (mais non celle des provinces). » [Le soulignage a été ajouté. Il s'agit ici d'une traduction du texte anglais.]